

EUROPAINSTITUT der Universität Basel &
Initiative & Referendum **INSTITUTE** Europe

Bruno Kaufmann
Georg Kreis
Andreas Gross

**Direkte Demokratie und europäische
Integration**
Die Handlungsspielräume der Schweiz

BASLERSCHRIFTEN zur europäischen Integration Nr.75

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* und dem Vertiefungsstudium *Major in Conflict and Development* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

Das **Initiative & Referendum Institute Europe (IRI Europe)** ist eine unabhängige europäische Forschungs- und Bildungseinrichtung zur Direkten Demokratie mit Hauptsitz in Marburg/Deutschland. Als Europas Volksrechte-Thinktank berät IRI Europe seit 2001 die Institutionen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Einführung und Stärkung direktdemokratischer Verfahren im Prozess der europäischen Integration. Dazu werden Studien erarbeitet sowie Konferenzen und Seminare durchgeführt. Im Rahmen von IRI Europe, das neben dem Hauptsitz an der Philipps-Universität von Marburg Vertretungen in Brüssel und in der Schweiz betreibt, tragen Europas renommierteste Fachleute der Direkten Demokratie zu einem umfassenden Katalog an Grundlagenmaterial bei, das neben Handbüchern auch Lehrmittel und multimediale Informationsmaterialien umfasst. Ein besonderer Schwerpunkt der Institutsarbeit ist der Aufbau einer europäischen Forschungsstelle zu Fragen der Volksgesetzgebung. Weitere Informationen: info@iri-europe.org, www.iri-europe.org, Tel. +49 6421 28 24 748.



Die Autoren:

Bruno Kaufmann (geb. 1965) leitet das Initiative & Referendum Institute Europe. Er studierte Politikwissenschaft, Osteuropäische Geschichte und Friedensforschung an den Universitäten Zürich, Uppsala, Göteborg, Cambridge und Hawaii und schloss mit einer Arbeit zu den Optionen der „transnationalen direkten Demokratie“ (Master of Social Sciences) ab. Als Journalist arbeitete Bruno Kaufmann bei Schweizer Tages- und Wochenzeitungen (Landbote, Bund, Weltwoche), er war Mitglied der ZEIT-Reformwerkstatt und berichtet heute als Korrespondent des Schweizer Radios und des Tagesanzeigers aus Nordeuropa. Er lebt mit seiner Familie in Falun nördlich von Stockholm. Kontakt: kaufmann@iri-europe.org.

Georg Kreis, Prof. Dr. phil., Leiter des Europainstituts der Universität Basel. Ordinarius für Neuere Allgemeine Geschichte und Schweizergeschichte an der Universität Basel.

Andreas Gross, studierte Geschichte in Zürich und Politikwissenschaften in Lausanne. Leiter des Ateliers für Direkte Demokratie in St. Ursanne. Lehrbeauftragter für Verfassungsfragen und direkte Demokratie in Marburg und Speyer. SP-Nationalrat seit 1991. Mitglied des Europarates seit 1995. Mehr zur Person: www.andigross.ch

ISBN-13: 978-3-905751-00-0

ISBN-10: 3-905751-00-3

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	S. 7
Direkte Demokratie in Europa – eine Übersicht <i>von Bruno Kaufmann</i>	S. 13
Neues mit Bewährtem verbinden	S. 18
Keine Erfindung der Schweiz	S. 19
Grosse qualitative Mängel	S. 22
Weshalb der Integrationsprozess die Direkte Demokratie stärkt	S. 27
Die doppelte Gleichsetzung	S. 30
Grenzen der Demokratie? Überlegungen anlässlich Frankreichs jüngster EU-Abstimmung <i>von Georg Kreis</i>	S.35
Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten sind kompliziert.	S. 36
Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten fehlen die Alternativen.	S. 38
Volksbefragungen sind in hohem Mass Volksverführern ausgesetzt.	S. 40
Volksbefragungen geben Antworten auf nicht gestellte Fragen.	S. 42
Volksbefragungen sind in hohem Mass dem Nein-Trend ausgeliefert.	S. 44
Einige vorläufige Schlussbemerkungen	S. 46

Der Verfassungsvertrag der Europäischen Union – Sackgasse der europäischen Demokratie?

Wege aus dem posttraumatischen Zustand der EU und der europäischen Krise der Demokratie

von Andreas Gross

S. 55

Prozessqualität schafft Ergebnisqualität	S. 55
Abstimmungen sind in der EU und in der Schweiz beliebt	S. 57
Verfahrensmängel in der Erarbeitung des EVV...	S. 58
...trugen zur Kumulation von Nein-Allianzen bei	S. 59
EVV-Defizite Ausdruck der EU-Probleme	S. 60
Vom Verschwinden der Demokratie im Niemandsland	S. 61
Die politische und soziale Verlassenheit	S. 62
Védrine auf schweizerischen Spuren	S. 63
Demokratische Auswege aus der Sackgasse	S. 64
Das schweizerische Interesse	S. 64

Literaturliste

S. 68

Einleitung

Die Schweiz in Europa: Die Chancen der Direkten Demokratie in der EU und der Schweiz

Ein einziger Satz mit vier Zeilen. Kurz und bündig schrieb der Bundesrat am 20. Mai 1992 nach Brüssel: „Die Schweizer Regierung hat die Ehre, hiermit um den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu ersuchen, das heisst um die Eröffnung von Verhandlungen darüber.“

Viele, sowohl EU-Befürworter wie EU-Gegner, glauben heute, dass die Regierung unter dem Vorsitz des damaligen Bundespräsidenten René Felber, einen unglücklichen Zeitpunkt für dieses Gesuch gewählt hatte – nur ein halbes Jahr vor der berühmt gewordenen, negativ ausgegangenen Volksabstimmung über die Mitwirkung im (wenig demokratisch ausgestaltet) Vorzimmer der EU, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Nur wenige sind sich bewusst, dass die Romandie damals den EWR so verstand wie Österreich, Schweden und Finnland: Als Transitorium (Bundesrat Ogi nannte es „Trainingslager“) zum EU-Beitritt. Die Romandie hätte damals auch diesem zugestimmt. Die Mehrheit der deutschschweizerischen Jasager war jedoch primär an der marktspezifischen Integration, beziehungsweise am Geschäft, interessiert und wollte von der politischen Integration der Schweiz im besonderen und vom europäischen Integrationsprozess im allgemeinen kaum etwas wissen.

Seit 1992 haben sich die Schweiz und Europa grundlegend verändert. Besonders bemerkenswert an diesen Veränderungen ist, dass sie, im Unterschied zu früheren, direktdemokratisch erfolgten. In der Schweiz fanden in den vergangenen 13 Jahren sechs Volksabstimmungen zu

europapolitischen Fragen statt. Im Rahmen der Europäischen Union (EU) waren nicht weniger als 35 Volksentscheide zu verzeichnen, die sich mit Europa befassten; einige EU-Mitglieder (Die Niederlande und die Tschechische Republik beispielsweise) organisierten wegen der EU sogar zum ersten Mal in ihrer Geschichte nationale Referenden.

Die Schweiz baute in ihren sechs Volksabstimmungen nicht nur ein eigenes, insgesamt 18 bilaterale Verträge umfassendes Beziehungssystem mit der EU auf – sie ist heute der EU sogar näher als sie dies im EWR gewesen wäre, ohne allerdings formal so viel Selbstbestimmungsrechte aufgegeben zu haben, wie dies mit dem EWR notwendigerweise verbunden gewesen wäre. Sie kam also in einem etwas längeren und direktdemokratisch ausgestaltetem Weg weiter, als dass dies mit dem EWR voraussichtlich der Fall gewesen wäre. Zumindest bis heute.

Die EU umfasst heute mehr als doppelt so viele Mitgliedstaaten als 1992 und hat sich von einer vorwiegend wirtschaftlichen Gemeinschaft in eine politische Union verwandelt, in der 2005 selbst die Einführung eines Europäischen Initiativrechtes für die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines EU-weiten „Verfassungsvertrages“ erwogen worden ist. Jetzt verschaffen sich sogar Stimmen Gehör, die betonen, dass die EU um ein gesamteuropäisches Referendum an einem und demselben Wochenende über das Projekt, das den gescheiterten Verfassungsvertragsentwurf von 2005 ablösen soll, nicht herumkomme.

Fazit: Trotz allerlei Rückschritten, aus denen viel zu lernen war und immer noch zu lernen ist, kommen die Schweiz und die EU ebenso voran wie die nationale Direkte Demokratie und die transnationale Demokratie.

In dieser Basler Schrift wollen wir uns damit aber noch ein wenig vertiefter auseinandersetzen. Was ist in den einzelnen Staaten der EU wirklich passiert in Sachen Direkter Demokratie? Worin liegen die Gründe des Scheitern der EU-Verfassungs-Referenden in Frankreich und den Niederlanden? Wie viel trugen landesinterne Gründe dazu bei, inwiefern waren die EU selber und der Verfassungsvertragsentwurf das Problem und wie viel geht auf das Konto unzulänglicher direktdemokratischer Verfahren und Handhabungen? Was ist daraus zu lernen, sowohl für die EU, die einzelnen Mitgliedsstaaten und für Direktdemokraten, die wissen, dass die EU nicht nur mehr Demokratie gut gebrauchen kann, sondern angesichts der Globalisierung und der abnehmenden Autonomie des Nationalstaates die Direkte Demokratie auch die EU?

Im ersten Text geht Bruno Kaufmann der Frage nach, welche Bedeutung die Volksrechte für den europäischen Integrationsprozess haben – und wie die EU umgekehrt die Entwicklung der Direkten Demokratie vorantrieb. Er zeigt auf, dass der europäische Integrationsprozess die Direkte Demokratie gestärkt hat. Ebenso wie den Verfahren von Initiative und Referendum nun bei der Etablierung einer gemeinsamen Verfassung eine Schlüsselrolle zukommt. Im zweiten Aufsatz setzt sich Georg Kreis mit der grundsätzlichen Kritik an der Direkten Demokratie auseinander, wie sie rund um das französische Plebiszit vom 29. Mai 2005 geäußert worden ist. In dem Text werden die Vor- und Nachteile der Direkten Demokratie in einer modernen repräsentativen Demokratie gegeneinander gestellt und die Frage nach dem „wie weiter?“ gestellt.

Darauf geht – nur für diese Schrift – abschliessend Andreas Gross ein. Er beurteilt die überstürzte Entstehung und Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrages unter dem Gesichtspunkt ihrer Demokratieverträglichkeit und kommt zum Schluss, dass es durchaus Entwicklungssper-

spektiven gäbe, mit denen sich europäische Integration und Direkte Demokratie miteinander versöhnen liessen. Dies hätte weitreichende, und wie er meint hilfreiche, Folgen für die Schweiz und Europa.

In der künftigen schweizerischen Europadebatte, die zumindest vom für das kommende Jahr vom Bundesrat versprochenen neuen Integrationsbericht ausgelöst werden sollte, wird die Zukunft der Volksrechte im Zuge der weiteren Annäherung der Schweiz an die EU, beziehungsweise im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz, im Vordergrund stehen. Nicht wenige gehen heute noch davon aus, dass ein Beitritt das Ende der Volksrechte bedeuten würde. Dass dies falsch ist, zeigte der Zürcher Professor Dietrich Schindler in einer rudimentären Studie schon vor über zehn Jahren auf.

Mit dieser Schrift möchten wir die Voraussetzungen für diese Diskussion etwas erweitern. Verschiedene Perspektiven, Ansichten und Entwicklungen müssen aufgezeigt und diskutiert werden. Die Demokratie ist heute ganz allgemein in einer tiefen Krise. Obwohl sie sich normativ als universeller Wert und einzige Quelle legitimer Macht durchgesetzt hat, beginnen sich viele Menschen von ihr abzuwenden. Paradoxe Weise lehnen diese Menschen aber auch die institutionellen Vorschläge ab, welche die EU im Rahmen des Verfassungsvertragsentwurfes auf diese Krise vorgeschlagen hat. Deshalb stehen sowohl Demokraten und Europäerinnen heute vor riesigen Herausforderungen. Als Schweizerinnen und als Schweizer können wir sie nur bewältigen, wenn wir unsere intellektuellen und politischen Anstrengungen in einen grösseren Zusammenhang stellen, ohne uns darin freilich zu verlieren. Doch die Zukunft der Direkten Demokratie lässt sich ohne Europa nicht entwickeln, genauso wie Europa keine Zukunft hat, wenn es ihm nicht gelingt, sich zumindest mit der Mehrheit seiner Bürgerinnen und Bürger demokratisch ins Einvernehmen zu bringen.

Diese Basler Schrift möchte Sie in diesen neuen, grösseren Diskussionszusammenhang einführen und sie mit den damit verbundenen Fragen vertraut machen. Für die entsprechenden Antworten und politischen Handlungsoptionen benötigen wir freilich noch mehr und feinere Untersuchungen, Schriften und Diskussionsanstrengungen. Doch auch ein langer Weg beginnt bekanntlich mit ersten kleinen Schritten. Wir hoffen, dass wir Ihnen wenigstens für diese ein klein wenig behilflich sein können.

Basel/Marburg/Strassburg

19. Oktober 2005

Andreas Gross, Georg Kreis, Bruno Kaufmann

Direkte Demokratie in Europa – eine Übersicht

Von Bruno Kaufmann, Marburg/Brüssel

„Le fait que cela a été exprimé par le référendum après un débat public, c'est une leçon qui a une dimension européenne.“

Bronislaw Geremek, 24 Heures, 26.9. 2005¹

Europa staunt. Europa freut sich. Gleich zweimal innerhalb von vier Monaten hat eine klare Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer Ja gesagt zu mehr Europa. Am 5. Juni 2005 sprachen sich 54,6 Prozent der Stimmenden für die Teilnahme der Schweiz an den Abkommen von Schengen und Dublin aus, am 25. September des gleichen Jahres folgte eine noch deutlichere Zustimmung von 56 Prozent zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die im Jahre 2004 der Europäischen Union (EU) beigetretenen zehn Mitgliedsstaaten.

Noch nie zuvor sorgten Volksabstimmungen in der Schweiz über das Verhältnis zu Europa für so positive Schlagzeilen in der europäischen Presse, wie diese beiden Referendumsabstimmungen. Nicht nur setzten die Schweizerinnen und Schweizer mit ihrer „konsequenten“ und „nüchternen“ Befürwortung² einer „modernen, offenen und gegenüber Ausländern toleranten Schweiz“³ gleich zweimal ein Zeichen gegen die sich in Europa verbreitende integrationspolitische Verunsicherung, sie machten zudem deutlich, dass eine vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit auf dem direktdemokratischen Weg möglich ist.

Fast etwas stolz hielt die Aussenministerin der Schweiz, Micheline Calmy-Rey, in der Woche nach dem Volksentscheid in der Pariser Tageszeitung „Le Figaro“ fest: „La Suisse est le seul pays européen à avoir approuvé, par un vote populaire, l'élargissement de l'Union européenne.“⁴ Tatsächlich spielte die Frage der kürzlich vollzogenen Osterweiterung und der geplanten Aufnahme weiterer Staaten Südosteuropas auch in den öffentlichen Debatten vor den Volksabstim-

mungen zum EU-Verfassungsvertrag in Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg eine Rolle.⁵ Nur blieb bei diesen vier ebenfalls im Jahre 2005 durchgeführten Europaabstimmungen die Erweiterungs- und Freizügigkeitsthematik eingebettet in das komplexe und vielfältige Gebilde des über 400 Seiten dicken Vertragswerkes, genannt der „Vertrag für eine Europäische Verfassung“. „Die Klarheit der Fragestellung in der Schweiz hat Vorbildcharakter“, war Polens früherer Aussenminister und Solidarnosc-Kämpfer Bronislaw Geremek nach dem Ja zur erweiterten Personenfreizügigkeit überzeugt und sah in beiden Europaentscheiden der Schweiz einen Beweis dafür, dass „es für die Idee der offenen Gesellschaft in unserem europäischen Traum immer noch einen Platz gibt.“⁶

Unabhängig vom Land und dem Ausgang sind die sechs jüngsten Europavolksabstimmungen ein Indiz dafür, dass im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses direktdemokratische Verfahren eine immer grössere Rolle spielen. Überraschen kann dies nicht, haben sich doch manche indirekte Verfahren der Entscheidungsfindung (politische Parteien, nationale Parlamente) zunehmend von den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der europäischen Politik entfremdet. Zudem ist auch auf der europäischen Ebene wirtschaftlicher Fortschritt nur zu haben, wenn die demokratische Balance stimmt. Das heisst: Es braucht direkte Verbindungen zwischen den Europäerinnen und Europäern und ihren gemeinsamen transnationalen Institutionen. Oder wie es Quentin Peel nach der jüngsten Schweizer EU-Volksabstimmung in der Financial Times ausgedrückt hat: „Democratic Legitimacy and economic reform are inextricably linked. You cannot have progress on one without the other.“⁷

Tab. 1 **Sechs Volksentscheide zu Europa in Europa im Jahre 2005**

Land	Datum	Gegenstand	Ja-Anteil	Stimmbeteiligung
Spanien	20.02.2005	Verfassungsvertrag	76.73%	42.32%
Frankreich	29.05.2005	Verfassungsvertrag	45 %	70%
Niederlande	01.06.2005	Verfassungsvertrag	38.2%	62%
Schweiz	05.06.2005	Schengen/Dublin	54.6%	56.6%
Luxembourg	10.07.2005	Verfassungsvertrag	56.5%	98.18%
Schweiz	25.09.2005	Personenfreizügigkeit	56 %	53.8 %

Seit 1972 haben insgesamt 47 Volksabstimmungen zu Europa in Europa stattgefunden, zwei Drittel davon in den letzten zehn Jahren. Und obwohl neben der Schweiz – mit sieben Europaabstimmungen – nur noch Irland und Dänemark – mit je sechs EU-Volksentscheiden – die grundsätzliche Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Europafragen rechtlich verankert haben, ist *Europa* so die französische Politologin Laurence Morel von der Universität Lille in vielen Mitgliedsstaaten zu einem „sujet politiquement obligatoire“ - einem *politisch obligatorischen Gegenstand* - der Direkten Demokratie geworden.⁸ Diese Entwicklung ist eine Folge des europäischen Integrationsprozesses und hat Folgen für denselben. Beides gilt es in der Folge zu analysieren.

Wohl war der europäische Integrationsprozess nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges auf ein politisches Ziel, die Vereinigten Staaten von Europa angelegt, doch der Kalte Krieg zwischen West und Ost setzte diesem Streben bald ein Ende. Stattdessen wurde eine Integrationsdynamik begründet, die bewusst ohne die direkte Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger auszukommen versuchte.⁹ Allerdings sahen schon damals führende Europapolitiker wie der französische Staatspräsident Charles de Gaulle die Zeit von „europäischen Volksabstimmungen“ kommen¹⁰. Tatsächlich läuft nun so manches auf eine Europäische Volksabstimmung hinaus: Denn der Ratifikationsprozess zum vorliegenden EU-Verfassungsvertrag hat nach dem Nein der Franzosen und Niederländer Totalschaden erlitten.

Die Berichterstatter des EU-Parlamentes zum Verfassungsprozess, der englische Liberale Andrew Duff und der österreichische Grüne

Johannes Voggenhuber haben Anfang Oktober 2005 dem Europäischen Parlament einen Handlungsplan vorgelegt, der vorsieht, einen überarbeiteten Verfassungsentwurf den dannzumal fast 500 Millionen EU-Bürgerinnen und Bürgern gleichzeitig mit den nächsten Wahlen ins Europäische Parlament im Juni 2009 zur (Konsultativ)abstimmung vorzulegen: „The European Citizens would give a verdict on the final Constitution in a consultative ballot to be held across the Union on the same day as the European Parliamentary elections in June 2009.“¹¹

Aber nicht nur in der Frage der Volksabstimmung, gleichsam als Abschluss eines Entscheidungsfindungsprozesses, steht dieser Teil der Erde vor einer historisch erstmaligen transnationalen und direktdemokratischen Möglichkeit. Wenn auch nicht gerade *politisch obligatorisch*, so doch mindestens *politisch opportun* erscheint nach der Einigung auf die Grundprinzipien einer modernen repräsentativen Demokratie im EU-Verfassungskonvent und der anschliessenden Absegnung durch die EU-Regierungskonferenz, die Einführung eines „Europäischen Bürgerinitiativrechtes“. Gemäss Art. I-46 und I-47 des vorgeschlagenen EU-Verfassungsvertrages baut eine moderne repräsentative Demokratie sowohl auf indirekten wie auch direkten Instrumenten auf: Als Pendant zu den Vorschlagsrechten des Europäischen Parlamentes und des Europäischen Rates ist deshalb die Einführung einer EU-Volksinitiative vereinbart worden, die „einer Million Bürgerinnen und Bürger“ aus einer „signifikanten Zahl von Mitgliedsstaaten“ das Recht geben würde, der EU-Kommission einen „europäisches Rechtsakt“ vorzuschlagen.¹²

Der Trend hin zu mehr direkter Demokratie beschränkt sich freilich nicht auf die Fragen und die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses. In zahlreichen UNO- und Weltbankberichten ist die „Demokratisierung der Demokratie“ durch die Einführung verstärkter Partizipationsrechte der Bürger in den letzten Jahren beleuchtet worden. Die globale Agentur für Demokratieentwicklung, International IDEA, hat in Zusammenarbeit mit u.a. der Schweiz und dem Initiative

& Referendum Institute Europe ein Weltprojekt „Direkte Demokratie“ lanciert und in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ist der *vermehrte* und *verbesserte* Einsatz direktdemokratischer Verfahren unlängst als „entscheidender Beitrag für die Demokratisierung der Demokratie in Europa bezeichnet“ worden.¹³

Mehr Volksabstimmungen alleine, dies wird in allen Analysen herausgestrichen, ist allerdings noch nicht gleichbedeutend mit *mehr* Demokratie. Die jüngsten Europavolksentscheide haben in aller Deutlichkeit gezeigt, dass es auch um die Qualität direktdemokratischer Verfahren gehen muss. Konkret werden Volksbefragungen, die wie in Frankreich, durch den Staatspräsidenten alleine angeordnet werden können, immer auch als Vertrauens- oder Misstrauensvotum des Volkes gegenüber dem Staatsoberhaupt betrachtet (und genutzt), während es bei einem obligatorischen oder fakultativen Referendum in der Schweiz in erster Linie um die Beantwortung einer gestellten politischen Frage geht. Ebenso entscheidend ist es für einen Initiativprozess, dass zum Beispiel die Einstiegshürde der verlangten Unterschriften zwar anspruchsvoll, nicht aber abschreckend sein darf und dass für das Zusammenbringen der Unterschriften genügend Zeit zur Verfügung stehen muss.

Im Mittelpunkt dieses Artikels zur Direkten Demokratie in Europa stehen deshalb nicht *quantitative* Aspekte des Gebrauches direktdemokratischer Verfahren, sondern *qualitative* Fragen und Perspektiven. Nach einleitenden Informationen zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der modernen Volksrechte, soll der europäische Trend zu mehr und besserer direkter Demokratie in Europa beschrieben werden. Abschliessend wird der Frage nachgegangen, wie die nächsten Schritte zur Etablierung direktdemokratischer Verfahren auf der grenzüberschreitenden Ebene aussehen könnten.

Neues mit Bewährtem verbinden

Man kann moderne direkte Demokratie so verstehen: sie ist eine Verbindung von neuen Ideen und Institutionen mit einer alten Tradition der Partizipation. Neu ist die Art und Weise, wie moderne Demokratie seit der Amerikanischen und Französischen Revolution gedacht wird. Demokratie und Freiheit werden nicht mehr als historisches Privileg einer bestimmten Gruppe begründet, die ihren Ursprung im Widerstand gegen ungerechte Tyrannei hat (Tell-Mythos), sondern individualistisch und naturrechtlich. Das Ideal der modernen Demokratie, dass alle Menschen frei und gleich sein sollen, ist unvereinbar mit Untertanenverhältnissen. Die als Gruppenprivileg verstandene vormoderne Demokratie hingegen schliesst die Möglichkeit ein, andere Menschen zu unterdrücken, was in den Ancien Régimes Europas und auch der alten Eidgenossenschaft üblich war.

Vormodern ist die Überzeugung, dass die Freiheit der Bürger vom Willen und von der Möglichkeit zur Teilnahme an der politischen Beschlussfassung abhängig ist. Sie gehörte zum zentralen Gedankengut des Republikanismus und entsprach der Praxis der Landsgemeindedemokratie auf lokaler und regionaler Ebene. Im Unterschied zur rein parlamentarischen Demokratie setzte jedoch die moderne direkte Demokratie diese jahrhundertealte Tradition der vormodernen Demokratie fort – allerdings mit den neuen Werkzeugen der Initiative und des Referendums.

In der Schweiz setzte sich die moderne Demokratie vor über 150 Jahren zunächst – mit Ausnahme des obligatorischen Verfassungsreferendums – nur in ihrer indirekten Form durch. Es brauchte eine zweite demokratische Revolution, um die indirekte Demokratie gegen den Widerstand der liberalen Herrschaftselite mit direkter Demokratie zu ergänzen und dadurch eine neue demokratische Qualität in die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten einzubringen. Träger dieser Revolution war die Demokratische Bewegung der 1860er Jahre.

Sie besiegte die liberale Machtelite und errang im Kanton Zürich den entscheidenden Durchbruch zur modernen direkten Demokratie.

Die neue Zürcher Kantonsverfassung von 1869 kombinierte eine Reihe von Mitwirkungsrechten (Verfassungs- und Gesetzesinitiative, obligatorisches Gesetzes- und Verfassungsreferendum, Finanzreferendum) und institutionalisierte damit ein Ausmass an moderner direkter (Männer)demokratie, wie es sie bisher noch nirgendwo gegeben hatte. Sie wirkte als Leitbild für den Systemwechsel von der indirekten zur direkten Demokratie in anderen Kantonen und im Bundesstaat.

Mit der Einführung des fakultativen Referendums (1874) und der Initiative (1891) auf Bundesebene wurde der Verfassungsentwicklung eine neue Dynamik verliehen – mit beträchtlichen Folgen für das ganze politische System. Nach 1891 wurde die direkte Demokratie zudem weiter ausgebaut. Die Einführung der Proporzwahl des Nationalrates (1918) ermöglichte, dass auch kleinere Gruppierungen Eingang in das Parlament fanden. Das Staatsvertragsreferendum (eingeführt 1921, erweitert 1977 und 2003) schuf die Möglichkeit zur Mitbestimmung der Stimmbürger in der Aussenpolitik.

Keine Erfindung der Schweiz

Die Institution des Verfassungsreferendums wurde im revolutionären Amerika geboren. Die erste Abstimmung wurde im Jahre 1639 in der damals unabhängigen amerikanischen Kolonie Connecticut durchgeführt. Prägend wurde jedoch die Verfassungsgebung in Massachusetts und New Hampshire 1778-1880. In Europa übernahm das revolutionäre Frankreich die in Amerika geborene Institution. Die Nationalversammlung erklärte, dass eine Verfassung vom Volk entschieden werden muss. Im August 1793 waren sechs Millionen stimmberechtigte Franzosen dazu aufgerufen, über die neue demokratische Verfassung (Montagnardverfassung) des Landes zu entscheiden. Fast 90% sagten ja zur revolutionären Hausordnung, die unter anderem zehn Prozent

der Bürger ein Referendumsrecht einräumte.

Weiter entwickelt wurden die Volksrechte dann jedoch in der Schweiz und nicht in Frankreich, wo sie die Diktatur Napoleons nicht überlebten. Von Europa kehrte sodann die direkte Demokratie nach Amerika zurück, im späten 19. Jahrhundert in die nordwestlichen Staaten der USA und anfangs des 20. Jahrhunderts nach Uruguay, nach Australien und Neuseeland. Erst nach dem zweiten Weltkrieg wurden direktdemokratische Instrumente auch in vielen weiteren Staaten der Welt bedeutsam: so zum Beispiel in Italien, Chile, Südafrika und Ecuador. Insgesamt sind weltweit innerhalb von 200 Jahren über 1400 landesweite Volksabstimmungen durchgeführt worden – fast die Hälfte davon in den letzten 15 Jahren. Auffallend sind zudem zwei Sachverhalte: Erstens dominiert Europa die Statistik mit 62% der Volksentscheide vor Asien (12%), Afrika (10%), den Amerikas (9%) und Ozeanien (7%). Zweitens ist der Anteil der Schweizer Abstimmungen zunehmend zurückgegangen: Er lag bis zum Jahre 1900 bei über 80%, bis 1980 noch bei 46% und ist nun im letzten Vierteljahrhundert auf fast 25% zurückgegangen.¹⁴

Tab. 2 **Volksentscheide auf nationaler Ebene in der Welt seit 1793**

Zeitraum	Schweiz	Übriges Europa	Asien	Amerika	Ozeanien	Afrika	Insgesamt (ohne CH)	Insgesamt (mit CH)
Vor 1900	57	11	0	3	0	0	14	71
1901-1910	12	2	0	0	4	0	6	18
1911-1920	15	6	0	3	5	0	14	29
1921-1930	28	8	1	2	6	0	17	45
1931-1940	23	17	0	7	6	0	30	53
1941-1950	21	15	2	3	11	0	31	52
1951-1960	32	6	13	3	5	9	36	68
1961-1970	30	14	22	4	7	19	66	96
1971-1980	87	29	50	8	14	34	135	222
1981-1990	76	53	30	12	7	22	124	200
1991-2000	105	130	24	76	15	35	280	385
2001-2005 (Stand: 15.10)	46	48	14	20	15	25	118	163
Total	534	339	156	141	95	144	875	1409

So beeindruckend diese Entwicklung auch erscheinen mag, so problematisch stellt sich die Praxis „direktdemokratischer“ Verfahren vielerorts noch dar. Denn während „Direkte Demokratie“ in der Schweiz bedeutet, dass eine Volksabstimmung entweder auf Verlangen einer Gruppe von Stimmberechtigten durchgeführt wird oder weil die Verfassung es vorschreibt, ist es in vielen Ländern die Regierung oder der Präsident, der eine Volksabstimmung anordnen kann. Dieser plebiszitären Form der Volksabstimmung fehlt es somit an der Machteilungsfunktion im Dienste der Bürgerinnen und Bürger. Eine Funktion, die notabene entscheidend zum gesellschaftlichen Mehrwert direktdemokratischen Verfahren in einer modernen repräsentativen Demokratie beiträgt. Direkte Demokratie ist also nicht identisch mit Volksabstimmung oder plebiszitärer Demokratie, denn nicht alle Volksabstimmungsverfahren sind direktdemokratisch. Das Plebiszit ist in seiner Wirkung etwas ganz anderes als ein wirkliches Referendum. Direkte Demokratie ermächtigt die Bürgerinnen und Bürger, Plebiszite sind Machtinstrumente der Regierenden.

Grosse qualitative Mängel

Mit der Qualität der Volksabstimmungsverfahren hapert es in vielen Staaten noch gewaltig – und auch in der Schweiz gibt es bezüglich der Rahmenbedingungen noch vieles zu tun. In Europa existiert die Volksinitiative und/oder das Volksreferendum nur in den folgenden 8 Ländern: Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Schweiz, Slowakei, Slowenien und Ungarn. Die Verfassungen von Österreich, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien enthalten eine Agenda-Initiative. Plebiszitären Charakter haben die Volksabstimmungen dagegen in Staaten wie Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Türkei und Zypern. Diese Verteilung kann erklären, weshalb die „von oben“ verordneten Plebiszitabstimmungen zwar unter allen registrierten Volksabstimmungen nur eine kleine Minderheit ausmachen, gleichzeitig die grosse Mehrheit der Staaten unter Volksentscheiden nur diese (Un)form des Referendums kennt. Das Verhältnis von vielen direktdemokratischen Entscheiden in wenigen Staaten zu den wenigen plebiszitären Beschlüssen in vielen Ländern kann zudem als Aussage über die Attraktivität der Verfahren betrachtet werden. Oder anders ausgedrückt: nur bürgerfreundliche Instrumente werden letztlich auch rege genutzt und erzeugen dadurch komplementäre Vorteile im Rahmen einer modernen, repräsentativen Demokratie wie verstärkte politische Legitimation und Kontrolle.¹⁵

Eine Übersicht der vorhandenen direktdemokratischen (und plebiszitären) Verfahren in Europa macht deutlich, dass diese neben Staaten wie der Schweiz, Liechtenstein und Italien vor allem in Mittel- und Osteuropa zu finden sind. Allerdings besteht zwischen dem Angebot der Verfahren und der Anwendung derselben kein automatischer Zusammenhang. Das kann an den Beispielen der Schweiz, der Slowakei und Ungarns gezeigt werden. In den beiden letzteren Ländern wird die Attraktivität der vorhandenen Instrumente durch Einschränkungen wie

Zustimmungs- und Beteiligungsquoten sowie Themenausschlusskataloge massgeblich geschwächt.

Tab 3 **Direktdemokratische Verfahren (und Praxis) in Europa**

Land	Obligatorisches Referendum	Volksreferendum	Behördenreferendum	Volksinitiative	Agenda Initiative	Plebiszit	Praxis
Belgien						X	keine
Bulgarien						X	(subnat.)
Dänemark	X		X			X	oft
Deutschland	(X)				(X)		(subnat.)
Estland	X					X	EU
Finnland						X	EU
Frankreich						X	selten
Griechenland						X	keine
Grossbritannien						X	(subnat.)
Irland	X					X	oft
Island	(X)		X			X	nein
Italien	X	X			X		viel
Lettland	X		X	X			oft
Liechtenstein		X	X	X		X	viel
Litauen	X	X	X	X	X		oft
Luxemburg						X	EU
Malta	X					(X)	EU
Niederlande		(X)*				X	EU
Norwegen						X	EU
Österreich	X				X	X	oft
Polen					X	X	EU
Portugal					X	X	selten
Rumänien			X		X	X	EU
Schweden						X	selten
Schweiz	X	X	X	X	(X)		viel
Slowakei	X	X	X	X			selten
Slowenien		X	X		X	X	oft
Spanien	X				X	X	selten
Tschechien	X						EU
Türkei						X	keine
Ungarn		X	X	X	X		selten
Zypern						X	selten

*Die Niederlande haben ein vor fünf Jahren eingeführtes Volksreferendumsrecht im Jahre 2005 wieder abgeschafft. Angaben in (Klammern) geben Ausnahmebestimmungen an. Quelle: IRI Guidebook to Direct Democracy, 2005 Edition (S. 232 ff).

Bezüglich der Verfahren und der Praxis der Direkten Demokratie und von Plebisziten lassen sich die Länder Europas grob in fünf Gruppen aufteilen.

- (1) Die *Erfahrenen*, die zahlreiche Verfahren und eine umfassende Praxis kennen (Beispiele: Schweiz, Liechtenstein, Italien)
- (2) Die *Geübten*, die einige Verfahren haben, die relativ oft genutzt werden (Beispiele: Dänemark, Irland, Slowenien)
- (3) Die *Anfänger*, die zwar mehrere Verfahren der Direkten Demokratie kennen, welche aber aus Gründen der Bürgerunfreundlichkeit kaum genutzt werden (Beispiele: Ungarn, Slowakei, Portugal)
- (4) Die *"Europäer"*, die das Instrument des Plebiszites hauptsächlich im Zusammenhang des europäischen Integrationsprozesses anwenden (Beispiele: Polen, Tschechien, Frankreich).
- (5) Die *Subnationalen*, bei denen sich die Verfahren und die Praxis der Volksrechte hauptsächlich auf die lokale und regionale Ebene beschränkt. (Beispiele: Deutschland, Grossbritannien, Bulgarien)

Eine sechste Gruppe umfasst schliesslich jene Länder, in denen die Volksrechte oder Plebiszite keine Rolle spielen, und die uns in diesem Zusammenhang deshalb wenig interessieren. Bezeichnenderweise machen diese Länder jedoch eine kleine Minderheit in Europa aus. Es bleibt damit festzuhalten, dass direktdemokratische/plebiszitäre Verfahren in den allermeisten Staaten der Europäischen Union eine Rolle spielen. Dieser Befund verstärkt sich durch die Tatsache, dass die Zahl der Volksabstimmungen zu Europa in Europa in den vergangenen Jahren massiv zugenommen hat. Von den insgesamt 47 Volksentscheiden zu Europa in Europa haben fast $\frac{3}{4}$ in den vergangenen zehn Jahren stattgefunden.

Tab. 4 47 Volksentscheide in Europa zu Europa seit 1972

	Land	Datum	Thema	Ja-Anteil	Stimm-beteiligung	Spezielle Anforderungen	Auslöser und Verbindlichkeit
1	Frankreich	23.4.1972	Erweiterung	68.28%	60.27%	Nein	Präsident/ Nein
2	Irland	10.5.1972	Mitglied	83.1%	70.88%	Nein	Verfassung/ Ja
3	Norwegen	26.9.1972	Mitglied	46.5%	79.2%	Nein	Parlament/ Nein
4	Dänemark	2.10.1972	Mitglied	63.29%	90.4%	Mindestanteil der Nein-Stimmenden: 30% der Stimmrecht	Verfassung/ Ja
5	Schweiz	3.12.1972	Mitglied/ EEG-Abkommen	72.5%	52%	Doppeltes Mehr (Volk & Stände)	Verfassung/ Ja
6	Grossbritannien	5.6.1975	Mitglied	67.23%	64.03%	Nein	Regierung/ Nein
7	Grönland	23.2.1982	Mitglied	45.96%	74.91%	Nein	Parlament/ Nein
8	Dänemark	27.2.1986	Vertrag/ Binnenmarkt	56.24%	75.39%	Mindestanteil der Nein-Stimm.	Parlament/ Ja
9	Irland	26.5.1987	Vertrag/ Binnenmarkt	69.92%	44.09%	Nein	Verfassung/ Ja
10	Italien	18.6.1989	Verfassung/ Einleitung	88.06%	85.4%	Nein	Volksinitiative / Nein
11	Dänemark	2.6.1992	Vertrag/ Maastricht	47.93%	83.1%	Mindestanteil der Nein-Stimmenden	Verfassung/ Ja
12	Irland	18.6.1992	Vertrag/ Maastricht	68.7%	57.31%	Nein	Verfassung/ Ja
13	Frankreich	20.9.1992	Vertrag/ Maastricht	51.05%	69.69%	Nein	Präsident/ Ja
14	Schweiz	6.12.1992	Mitglied/ EWR	49.7%	78%	Doppeltes Mehr	Verfassung/ Ja
15	Liechtenstein	12.12.1992	Mitglied/ EWR	55.81%	87%	Nein	Parlament/ Ja
16	Dänemark	18.5.1993	Vertrag/ Maastricht	56.77%	85.5%	Mindestanteil der Nein-Stimm.	Parlament/ Ja
17	Österreich	12.6.1994	Mitglied	66.58%	82.35%	Nein	Verfassung/ Ja
18	Finnland	16.10.1994	Mitglied	56.88%	70.4%	Nein	Parlament/ Nein
19	Sweden	13.11.1994	Mitglied	52.74%	83.32%	Nein	Parlament/ Nein
20	Åland	20.11.1994	Mitglied	73.64%	49.1%	Nein	Parlament/ Nein
21	Norwegen	28.11.1994	Mitglied	47.8%	89%	Nein	Parlament/ Nein

22	Liechtenstein	9.4.1995	Mitglied/ EWR	55.88%	82.05%	Nein	Verfassung/ Ja
23	Schweiz	8.6.1997	Mitglied/ Einleitung	25.9%	35%	Doppeltes Mehr	Volksinitiative / Ja
24	Irland	22.5.1998	Vertrag/ Ams- terdam	61.74%	56.26%	Nein	Verfassung/ Ja
25	Dänemark	28.5.1998	Vertrag/ Ams- terdam	55.1%	76.24%	Mindestan- teil der Nein- Stimm.	Verfassung / Ja
26	Schweiz	21.5.2000	Mitglied/Bila- terale I	67.2%	48%	Nein	Volksreferen- dum/ Ja
27	Dänemark	28.9.2000	Mitglied/ Euro	46.87%	87.2%	Mindestan- teil der Nein- Stimm.	Verfassung / Ja
28	Schweiz	4.3.2001	Mitglied/Ein- leitung	23.2%	55%	Doppeltes Mehr	Volksinitiative / Ja
29	Irland	7.6.2001	Vertrag/Nizza	46.13%	34.79%	Nein	Verfassung/ Ja
30	Irland	19.10.2002	Vertrag/Nizza	62.89%	48.45%	Nein	Verfassung/ Ja
31	Malta	8.3.2003	Mitglied	53.6%	91.0%	Nein	Parlament/ Nein
32	Slowenien	23.3.2003	Mitglied	89.6%	60.3%	Beteiligung 50%	Parlament / Ja
33	Ungarn	12.4.2003	Mitglied	83.8%	45.6%	Zustimmung 25%	Parlament/ Ja
34	Litauen	11.5.2003	Mitglied	91.1%	63.4%	Beitrag. 50% Zustimmung 33%	Parlament/ Ja
35	Slowakei	17.5.2003	Mitglied	92.5%	52.2%	Beteil. 50%	Parlament/ Ja
36	Polen	8.6.2003	Mitglied	77.5%	58.9%	Beteil. 50%	Parlament/ Ja
37	Tschechien	14.6.2003	Mitglied	77.3%	55.2%	Nein	Parlament/ Ja
38	Estland	14.9.2003	Mitglied	66,8%	64%	Nein	Parlament/ Ja
39	Schweden	14.9.2003	Mitglied	42%	82,6%	Nein	Parlament/Nein
40	Lettland	20.9.2003	Mitglied	67%	72,5%	Beteil. 50% (der letzten Wahlen)	Parlament/ Ja
41	Rumänien	19.10.2003	Mitglied/ Einleitung	89,6%	55.2%	Beteil. 50%	Parlament/ Ja
42	Spanien	20.02.2005	Vertrag/Ver- fassung	76.73%	42.32%	Nein	Parlament/ Nein
43	Frankreich	29.05.2005	Vertrag/Ver- fassung	45 %	70%	Nein	Präsident/ Ja
44	Niederlande	01.06.2005	Vertrag/Ver- fassung	38.2%	62%	Nein	Parlament/ Nein
45	Schweiz	05.06.2005	Mitglied/ Schengen & Dublin	54.6%	56.6%	Nein	Volksreferen- dum/ Ja
46	Luxembourg	10.07.2005	Vertrag/Ver- fassung	56.5%	98.18%	Stimmpflicht	Parlament/ Nein
47	Schweiz	25.09.2005	Mitglied/Per- sonenfreizü- gigkeit	56%	54%	Nein	Volksreferen- dum/ Ja

Neben der massiven Zunahme der Volksentscheide zu Europa in Europa in den vergangenen Jahren macht die Praxis deutlich, dass

- (1) nur noch wenige EU-Mitgliedsstaaten, nämlich 5 von 25, über *keine Erfahrung* mit Volksabstimmungen verfügen
- (2) neben der *dominierenden Frage* der Mitgliedschaft (32 Entscheide) die Vertrags- und Verfassungsfragen (14 Abstimmungen) im Vordergrund stehen.
- (3) sich über die Jahre ein *2/3-Mechanismus* abgezeichnet hat: 2/3 der Stimmberechtigten haben sich im Durchschnitt an den Abstimmungen beteiligt und dort zu 2/3 den europäischen Integrationsprozess unterstützt.
- (4) *plebiszitäre* Verfahren (Abstimmungen „von oben“) öfters zur Anwendung kommen als direktdemokratische Prozesse (Obligatorische Abstimmungen und Volksinitiative und – referendum)
- (5) in einem guten Drittel der Fälle *besondere Mehrheitsanfordernisse* zur Anwendung (wie zB. das Doppelte Mehr in der Schweiz) kommt.

Weshalb der Integrationsprozess die Direkte Demokratie stärkt

Europa ist und bleibt ein Kontinent der Vielfalt und der Unterschiede. Dies gilt ganz offensichtlich auch für die Verfahren und die Praxis der Volksrechte. Im Prozess der europäischen Integration werden nun aber Gemeinsamkeiten evident, welche für die Direkte Demokratie von Bedeutung sind – und diese stärken; und zwar in doppeltem Sinne: Erstens sind nationale Beschlüsse zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union heute de facto zu obligatorischen Referenden mutiert. Das heisst: Ohne die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger kann ein Land nicht mehr der Union beitreten. Ähnlich ist die Entwicklung für Vertragsreformen, vor allem, wenn sie, wie unlängst, einen konstitutionellen Anstrich bekommen haben. Die Erfahrung zeigt, dass

wenn einmal das Volk direkt zu einer Sachfrage in einem Referendum Stellung beziehen kann, erhält diese Beschlussmethode den Charakter der Selbstverständlichkeit.

Aber nicht nur quantitativ wird die Direkte Demokratie durch den europäischen Integrationsprozess gestärkt: Auch qualitativ hat die transnationale Politisierung Europas durchaus positive Folgen für die Verfahren und die Praxis der Volksrechte. Dazu gehört eine Abschwächung der plebiszitären Gefahr, also des Missbrauchspielraumes der Mächtigen im Umgang mit „von oben“ ausgelösten Volksentscheiden: Neben dem bereits genannten de facto-Obligatorium spielt hier vor allem die de-facto-Verbindlichkeit eine Rolle. Referenden, die eigentlich nur einen Konsultativstatus besitzen, haben im Prozess der europäischen Integration den Status eines verbindlichen Beschlusses bekommen. So kam es zum Beispiel in den Niederlanden nach dem deutlichen Nein zum neuen EU-Verfassungsvertrag im Juni 2005 niemandem im Parlament – das in dieser Frage de jure souverän blieb – in den Sinn, den Volksentscheid in Frage zu stellen – und den Verfassungsvertrag durch das Parlament ratifizieren zu lassen.

Neben diesen beiden den Gefahren des Plebiszites entgegenwirkenden Folgen hat die wachsende Praxis Direkter Demokratie in Europa weitere stärkende Prozesse ausgelöst:

- 1) In vielen Ländern sind die bestehenden *Beteiligungs- und Zustimmungsquoren in Frage* gestellt worden: In Ungarn und Litauen sind diese bereits bürgerfreundlich verändert, also gesenkt, worden. In Polen und der Slowakei sind Diskussionen rund um diese Einschränkungen der freien demokratischen Willensbildung in Gang gekommen.
- 2) Die *Qualität der freien und fairen Debatte* und Kampagne im Vorfeld einer Volksabstimmung ist zu einem Thema geworden, das grenzüberschreitend verglichen und innenpolitisch kritisch durchleuchtet wird. Neben Fragen der Dauer der Abstimmungs-

kampagne und dem Zugang zu amtlichen Informationen wird die Rolle der Medien sowie der Erhalt und der Gebrauch von Geldern zunehmend thematisiert. Im Rahmen des Europarates sind bereits erste Kriterien für freie und faire Referenden erarbeitet worden, das Initiative & Referendum Institute hat die zehn wichtigsten Schritte für Europareferenden entwickelt.¹⁶

- 3) Das *Interesse an den Verfahren und der Praxis Direkter Demokratie* in anderen Ländern ist enorm gewachsen. Besonders richtet sich dabei das Interesse auf die konkreten Erfahrungen in Ländern mit zahlreichen Verfahren und viel Praxis. Die Schweiz als das Land mit der längsten und umfassendsten Praxis steht vor allem im Mittelpunkt und hat nun die Chance, in einen Dialog mit interessierten Kreisen in Europa und der Welt zu diesem Thema zu treten. Die konstruktive Vermittlung bürgerfreundlicher Verfahren und die (mindestens teilweise) Implementierung solcher Verfahren kann die Direkte Demokratie in den Ländern Europas zusätzlich stärken.
- 4) Schliesslich erleichtert die wachsende Praxis der Direkten Demokratie in den Mitgliedsstaaten die *Möglichkeiten zur Einführung direktdemokratischer Verfahren auf der transnationalen europäischen Ebene*. Dieser Trend verstärkt sich durch die innere Dynamik der europäischen Integration, welche zum Beispiel die einzelstaatliche Ratifikation gemeinsamer Verträge in zeitlicher Autonomie in Frage stellt und zweitens der Bedarf an Inputs durch die Bürgerinnen und Bürger in der Ausarbeitung gemeinsamer Regeln (Richtlinien, Gesetze, Verfassungselemente) zu einem frühen Zeitpunkt durch transnationale Initiativrechte gesichert werden soll.

Bevor wir uns abschliessend kurz der neuen transnationalen Dimension der Volksrechte zuwenden, bleibt festzuhalten, dass die stärkenden Elemente des Integrationsprozesses für die Direkte Demokratie noch

genauer studiert und erforscht werden sollten: Insbesondere müssten (1) die festgestellten *plebiszitschwächende Effekte* des Integrationsprozesses im Detail durchleuchtet, (2) die *Minimistandards* für freie und faire Volksabstimmungen weiterentwickelt und (3) die wachsende *Rolle der Schweiz* bei der Entwicklung und Stärkung der Volksrechte in Europa begleitet und evaluiert werden.

Die doppelte Gleichsetzung

Die Wechselwirkung von Direkter Demokratie und europäischem Integrationsprozess hat sich bislang vornehmlich auf die mitgliedstaatliche Ebene bezogen. So hat der Integrationsprozess die Instrumente und Praxis der Volksrechte wie gezeigt gestärkt und die Direkte Demokratie den Integrationsprozess immer wieder entscheidend beeinflusst. Dazu gehört das 1972 erstmals benutzte Instrumente des de facto „Obligatorischen Beitrittsreferendum“ und das zwanzig Jahre später durch das dänische Nein zum Maastrichter Unionsvertrag eingeführte de facto „Obligatorische Vertragsreferendum“. Vor allem Letzteres hat die Logik des Integrationsprozesses von der intergouvernementalen, indirekt demokratischen Vertragsebene auf eine transnationale, direktdemokratische Verfassungsebene verschoben. Es war dann auch das irische Nein im Juni 2001 das beim bislang obersten Gesetzgeber der EU, den Staats- und Regierungschefs, ein Umdenken bezüglich der vertraglichen Grundlagen auslöste. Die Folge war der Gipfel von Laeken und die Einsetzung des Europäischen Konventes. Die Versammlung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus 28 europäischen Ländern löste die erste Phase eines transnationalen Verfassungsprozesses in Europa aus. Die Folge: eine prinzipielle Gleichstellung der direkten mit der indirekten Demokratie in der EU.¹⁷ Als Konsequenz dieses in Art I-46 verankerten Prinzipes sind im Folgeartikel I-47 die Formen der partizipativen/direkten Demokratie beschrieben worden. Dazu gehört in Abschnitt 47 die Europäische Bürgerinitiative, welche „mindestens

einer Millionen“ EU-Bürgerinnen und Bürger aus einer signifikanten Zahl von Mitgliedsstaaten das gleiche Vorstossrecht gegenüber der EU-Kommission einräumt, wie dies das Europäische Parlament und der Europäische Rat bereits besitzt.

Diese doppelte demokratische Gleichsetzung – (1) der direkten mit der indirekten und (2) der Bürger mit ihren Vertretern – auf der europäischen Ebene ist bemerkenswert. Die doppelte demokratische Gleichsetzung ist als ernsthafter Versuch zu werten, aus den Fehlern und Missständen der Demokratie auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene zu lernen. Dazu gehören die immer noch vorhandenen Ungleichgewichte zwischen (schwachen) direkten Verfahren und (starken) indirekten Instrumenten sowie der verbreiteten schwachen politischen Stellung der Bürger und Bürgerinnen im politischen System. Der Demokratieabschnitt der EU-Verfassung ist als Versuch zu werten, diese Defizite im Rahmen des EU-Verfassungsprozesses zu beheben. Allerdings ist das politische System der EU auch im Bereich der indirekten Demokratie immer noch stark unterentwickelt und wird in der Politikwissenschaft als „sekundäre Demokratie“ eingestuft.¹⁸

So ergibt sich die paradoxe Situation, dass die europäische Integration zwar die Volksrechte stärkt, gleichzeitig aber das politische System der EU minimale Demokratiestandards (Gewaltenteilung, Abwählbarkeit der Behörden, Verantwortlichkeit) noch nicht erfüllt. In dieser Situation eröffnen direktdemokratische Instrumente, wie sie derzeit für den EU-Bereich diskutiert und entwickelt werden, spannende Perspektiven:

- (1) Das *europäische Initiativrecht* schafft die Voraussetzungen für einen direktdemokratischen Inputmechanismus, der Sachfragen in den Mittelpunkt stellt und grenzüberschreitende Grundlagen hat. Beides ist dazu angetan, die demokratische Legitimität und die transnationale Öffentlichkeit zu stärken.

(2) *Das europäische Verfassungsreferendum* schafft die Notwendigkeit der vorgängigen und kontinuierlichen Konsultation zwischen Politikern und Entscheidungsträgern (Bürgern) in Bezug auf die gemeinsamen politischen Spielregeln.

Abhängig vom weiteren Verlauf des europäischen Verfassungsgebungsprozesses werden beide Verfahren in den kommenden Jahren eine wachsende Rolle spielen. Dabei wird es zunächst auch darum gehen, das Verständnis zu den direktdemokratischen Verfahren allgemein und zu ihren Gebrauch auf der europäischen Ebene speziell zu stärken. Volksrechte transnational? Das ist etwas ganz Neues in der Geschichte der Menschheit. Sollten diese Instrumente in der nahen Zukunft tatsächlich eingeführt werden wird Europa staunen – und sich – so ist zu hoffen – auch freuen können.

Anmerkungen:

¹ Dt. „Die Tatsache, dass dies mittels Referendum nach einer öffentlichen Debatte geschah, ist eine Lehre mit einer europäischen Dimension.“

² Carl Wild in der NZZ vom 26.9.2005.

³ Claude Longchamp et al. in „Au setzte den Masstab, Erstanalyse der Volksabstimmung über die erweiterte Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union vom 25. September 2005“, GFS, Bern (2005).

⁴ Dt. „Die Schweiz ist das einzige Land Europas, dass per Volksentscheid die Erweiterung der Europäischen Union gutgeheissen hat.“ Le Figaro, Mardi 27 september 2005.

⁵ Vgl. Dazu die „Post-Referendum Surveys“ der EU-Kommission (DG Presse und Kommunikation), die sogenannten Flash Eurobarometer.

⁶ Bronislaw Geremek in 24 Heures, Lausanne, 26.9.2005.

⁷ Quentin Peel. „Blair must not neglect the big debates on Europe“ (Blair darf die

grossen Debatten zu Europa nicht übergehen), Financial Times, London, 29.9.2005. Dt. des Zitats: „Demokratische Legitimität und wirtschaftliche Reform sind voneinander abhängig. Das kann nicht ohne das andere gestärkt werden.“

⁸ Laurence Morel. „Le choix du référendum: Leçons françaises. L'émergence d'un référendum politiquement obligatoire“. Paper presented at the ECPR General Conference in Budapest, September 2005.

⁹ Vgl. dazu Bruno Kaufmann, „If you want a crowd, start a fight“, s. 16 ff. in „Transnational Democracy in the Making“, Amsterdam (2003).

¹⁰ In „Extrait de Lettres, notes et carnets, tome 8, p. 382-383 (Editions Plon, 1985)“ hielt de Gaulle u.a. fest, „Le moment venu, il faudra que les peuples européens eux-mêmes consacrent l'organisation de l'Europe par un référendum général et solennel. Si, comme on peut le prévoir, le résultat d'une telle consultation est positif et massif, l'Europe prendra le caractère d'une création populaire décisive.“

¹¹ Andrew Duff & Johannes Voggenhuber, „European Parliament Concept Paper, Duff-Voggenhuber Report on the Role of the European Parliament during the reflection period – Structure, Themes and Framework for the Evaluation of the debate on the European Union“, Brussels (October 2005).

¹² Vgl. „Initiative for Europe“, IRI Europe Reader on the options and limits of the proposed European Citizens Initiative, Brussels (November 2005).

¹³ Die Parlamentarische Versammlung des Europarates verabschiedete am 29. April 2005 die Empfehlung Nr. 1704, „Referendums: towards good practices in Europe“. Wenige Tage später beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Europarates am Gipfel in Warschau die Gründung eines „Demokratischen Forums“. Dieses tagte zum ersten Mal Anfang November 2005 in der polnischen Hauptstadt und beschäftigte sich dabei u.a. mit den Verfahren und der Praxis der Volksrechte in Europa. Vgl. Bruno Kaufmann, „Initiatives and Referendums – Bringing in the people“ in „Reflections on the future of democracy in Europe“, Council of Europe, Strasbourg (September 2005).

¹⁴ Bruno Kaufmann, „A comparative evaluation of Initiative & Referendum in 32 European States“, p. 3 in Bruno Kaufmann & Dane Waters, „Direct Democracy in Europe“, Durham (2004).

¹⁵ Theo Schiller, „Direkte Demokratie. Eine Einführung“. Frankfurt/New York (2002).

¹⁶ Bruno Kaufmann (Hrsg.), „Initiative & Referendum Monitor“, The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens Initiatives, London (2004).

¹⁷ Bruno Kaufmann u. Theo Schiller, „The Democratic Issue. Bringing in the European Citizens“, Brussels (2005).

¹⁸ Theo Schiller, „Secondary Democracy in the European Union and the Role of Direct Democracy“ in „Democratization and Political Culture in a Comparative Perspective“, Wiesbaden (2005).

Grenzen der Demokratie? Überlegungen anlässlich Frankreichs jüngster EU-Abstimmung

Von Georg Kreis

Frankreich hat am 29. Mai 2005 über den EU-Verfassungsvertrag abgestimmt. Eine Mehrheit von 54,87% hat die Vorlage nach einem heftigen Abstimmungskampf bei einer Stimmbeteiligung von 69,74% abgelehnt.¹ Ein beträchtlicher Teil der gegen die Vorlage vorgebrachten Argumente und die entsprechend für die Ablehnung ins Gewicht gefallenem Motive, könnten irre machen bezüglich der Tauglichkeit der direkten Demokratie – wenigstens für solche Art von Fragen. Dies könnte zum Schluss führen, dass die Demokratie eben ihre Grenzen hat.

Die folgenden Ausführungen gehen wie die meisten Auseinandersetzungen mit dem Thema davon aus, dass es richtig gewesen wäre, dem Verfassungsvertrag zuzustimmen (wenn auch mit grösseren oder kleineren Vorbehalten) und dass über diese Richtigkeit jetzt nicht nochmals eine Debatte geführt werden muss. Jetzt geht es vielmehr um die Frage, warum dieses Richtige nicht zustande kam, ob sich die ablehnende Mehrheit oder die befürwortende Minderheit falsch verhalten habe und inwiefern das System dafür „verantwortlich“ sei. Im Folgenden werden die zweifelhaften Seiten dieses Abstimmungskampfes aufgezeigt, dann soll stets im Vergleich mit der Alternative der indirekten Demokratie (als unverzichtbare Minimalvariante) sowie unter Beizug schweizerischer Erfahrungen dargelegt werden, ob und inwiefern die angemeldeten Zweifel ausgeräumt werden können oder die Demokratie eben Grenzen haben muss.

Worin bestanden nun die am französischen Plebiszit erkennbaren problematischen Seiten der direkten Demokratie? Hier sollen fünf Punkte angesprochen werden:

1. Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten sind kompliziert.
2. Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten fehlen die Alternativen.
3. Volksbefragungen sind in hohem Mass Volksverführern ausgesetzt.
4. Volksbefragungen geben Antworten auf nicht gestellte Fragen.
5. Volksbefragungen sind in hohem Mass dem Nein-Trend ausgeliefert.

1. Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten sind kompliziert

Es geht hier um eine Variante der stets wiederkehrenden Meinung, dass eine bestimmte Frage zu komplex sei, um einer Volksabstimmung ausgesetzt zu werden; dies nach dem Motto, dass gewisse Dinge arbeitsteilig den Polit-Profis überlassen werden müssten und die Polit-Laien dazu keine qualifizierte Meinung haben könnten.

Die Abstimmungs-Demokratie beginnt mit dem Vorlegen demokratiefreundlicher Vorlagen, und demokratiefreundlich heisst allgemein verständlich. Diesbezüglich sündigte die EU, das heisst vor allem der Europäische Rat, der ein Dokument von über 300 Seiten mit 448 Artikeln als Verfassungsvertrag verabschiedet und damit ungünstige Voraussetzungen geschaffen hat.

Da Verfassungen stets Gesamtwerke sind, kann eine Abstimmung über sie auch zu einer Kumulation von Gegnerschaften führen. Den einen passt dieses, den anderen anderes nicht. Allerdings könnte auch das Gegenteil eintreten: Wegen des einen oder anderen bestrittenen Punktes hätte man nicht den ganzen, positiv beurteilten Rest opfern wollen. Ist liegt in der Natur von Verfassungsvorlagen, dass sie „überfrachtet“ sind, weil sie eine Grundtotalität der Staatsordnung betreffen. Wenn also in jedem Fall sozusagen das ganze Spektrum der politischen Fragen (wobei die letztlich doch nicht sehr komplizierte Frage der Kompetenzregelung im Vordergrund steht) zur Vorlage

gemacht werden muss, muss die Verfassung eben einfach oder, wie man auch sagt, „verdaubar“ sein.

Vielleicht bestand die Überfrachtung bereits darin, dass man das Ding als Verfassung bezeichnete. Dass Verfassungen verschiedenartig sein können, ist offensichtlich nicht allen einsichtig. Viele denken, dass es darum geht, die nationale Verfassung auf supranationaler Ebene zu ersetzen, und dass die europäische Ordnung ebenso zentralistisch sei wie die nationale. Andererseits war es schon integraler Bestandteil des Projekts, den Symbolbegriff für die gesamteuropäische Ordnung einzuführen.

Eine wichtige Frage betrifft den allgemeinen Kenntnisstand beziehungsweise den Informiertheitsgrad. Und dieser ist bekanntlich niedrig. Das Eurobarometer kommt auf einen Durchschnittswert von 4,3 Punkten auf 10 mögliche. Konkret heisst das etwa, dass von der mittleren Gruppe (mit 5,5 Punkten) 66% nicht wissen, dass die heutige EU mehr als 12 Mitglieder umfasst.² Elementare Kenntnisse wären aber die elementare Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie.

Im Fall der Abstimmung über den Verfassungsvertrag war nicht die Kumulation, die Kompliziertheit oder die Überfrachtung ausschlaggebend, weil mehrheitlich eine Auseinandersetzung mit dem Verfassungsinhalt gar nicht stattfand, sondern das Projekt wie ein Stichwort zum Anlass genommen wurde, die eigene Befindlichkeit zu manifestieren.

Noch ein Wort zur Kompliziertheit: Es wurde auch schon darauf hingewiesen, dass die mit Anteilnahme und Leidenschaft verfolgten Fussball-Meisterschaften, die sonntäglichen Pferderennen und diverse Lottospiele nicht weniger kompliziert seien. Es besteht in der Tat gegenüber denjenigen, die Abstimmungen vorbereiten ein überrassender Anspruch, mit ihren Vorlagen „Bürgernähe“ herzustellen. Es sei daran erinnert, dass es neben dem Bringprinzip auch ein Holprinzip gibt und von den Bürgern und Bürgerinnen auch ein gewisser Effort

erwartet werden darf. Dieser normative Ansatz hilft aber nicht weiter, weil auch in diesem Fall der „Souverän“ wie eine launische Primadonna stets Recht hat.

2. Volksbefragungen zu Verfassungsprojekten fehlen die Alternativen

Es war für die Abstimmung eine Belastung, dass im Vorneherein von den befragten Bürgerinnen und Bürgern eine Zustimmung erwartet wurde. Es gab, wie in den meisten Vorlagen, keine alternativen Lösungen, keine Varianten, zwischen denen man auswählen konnte. Das Vis-à-vis war bewusst ein Nichts oder eine Katastrophe, an der man nicht schuld sein wollte.

Der Eindruck, dass man ein unbestelltes, von anderen angerichtetes Menü schlucken müsse, wirkte kontraproduktiv und nährte die Meinung, dass das Ganze eine Farce sei, weil alles bereits entschieden sei und „die da oben“ ohnehin machen würden, was sie wollten – ein weiterer Grund, nein zu sagen.

In diesem Punkt sorgt die nationalstaatliche Struktur der Demokratien für einen wesentlichen Unterschied: Bei innenpolitischen Geschäften kann man dem demokratischen Prozess leichter Rechnung tragen als bei aussenpolitischen Geschäften, weil man im Falle innenpolitischer Geschäfte Modifikationen oder gänzliche Neuanläufe innerhalb des gleichen politischen Systems vornehmen kann und im Falle aussenpolitischer Geschäfte mindestens zwei politische Systeme (im Falle der multilateralen EU sind es jetzt deren 25) im Spiel sind.

Die Konsequenz muss in doppelten Konsultationen bestehen: in einer ersten bei Geschäftsbeginn und in einer zweiten bei Geschäftsende. Die Beteiligung in der Phase des Geschäftsbeginns kann, so gut sie auch grundsätzlich ist, allerdings nur beschränkt befriedigen, weil wichtige Fragen erst während der Bearbeitung des Geschäfts

aufkommen. Das gilt in hohem Masse bei der Ausarbeitung eines internationalen Verfassungsvertrags.

Es ist zutreffend, dass man die Volksvertretungen und Völker, die man jetzt einbezieht, weil man deren Zustimmung braucht, im Moment des Starts des Projektes nicht konsultiert hat. Die Konsultation hätte aber mehr dem Ob als dem Wie gegolten. Konsultationen zu Inhalten hätten Vorwegnahmen von Lösungen bedeutet, die man über Verhandlungen erst erarbeiten musste. Und man kann nicht sagen, dass die Ausarbeitung einer Verfassung grundsätzlich bestritten war. Ein derartiges Ziel bestand bereits seit über einem halben Jahrhundert, und 1984 hat sich das auf Grund allgemeiner Wahlen zusammengesetzte Europäische Parlament sogar mit einer grossen Mehrheit dafür ausgesprochen. Die Lösung hätte wohl darin bestehen müssen, mit einem über allgemeine Wahlen gebildeten supranationalen Verfassungsrat das Projekt anzugehen. Der im Herbst 2001 gebildete Konvent war im Vergleich zu den einzig von Exekutiven mit dem Mittel der Diplomatie ausgehandelten Werken von „Maastricht“ (1992), „Amsterdam“ (1996) und „Nizza“ (2000) ein Schritt in richtiger Richtung, weil er (allerdings von den Regierungen bestimmt) auch Parlamentarier und andere Nichtregierungs-Vertreter umfasste. Es war offenbar ein zu bescheidener Schritt.

Das Nein lebte nicht nur vom Nein zu einem konkreten Projekt, sondern von einem angeblichen Ja zu einer beinahe unbegrenzten Zahl von scheinbaren Alternativen, die sich mit grosser Wahrscheinlichkeit nie werden realisieren lassen. Wohl hielt das Nein – theoretisch – den Weg offen für anderes; ob aber das Andere je eintreten wird, bleibt völlig offen. Laurent Fabius, der Führer des sozialistischen Nein-Lagers, verkündete: „Pour une Europe plus forte, on commence par dire non.“³ Das ist derart logisch, dass man dem nur zustimmen kann. Ob es tatsächlich weiterhilft ist jedoch eine andere Frage. Auf das Nein können drei Varianten folgen: 1. eine weitgehend völlig neue Vorlage, 2. eine „renégociation“ zu dem, was von der grossen

Mehrheit angenommen worden ist oder werden wird und 3. die Beibehaltung des Status quo. Kräftiges Wunschenken (Delors nannte es abwertend „possibilisme“⁴) kann in mancher Hinsicht eine Stärke sein, in einer derartigen Abstimmung ist es eher ein Handicap.

3. Volksbefragungen sind in hohem Mass Volksverführern ausgesetzt

In Debatten um eine derartige Vorlage ist jedes Argument zugelassen. Man geht davon aus, dass sich Rede und Widerrede schon selbst ausgleichen und dass unhaltbare Aussagen vor den Schiedsrichtern, den abstimmenden Bürgern und Bürgerinnen, keinen Bestand haben werden. Abgesehen davon, dass das gleiche Geschäft aus objektiv unterschiedlichen Positionen unterschiedlich beurteilt werden kann, kommen auf Grund unterschiedlicher Wertevorstellungen und Weltansichten unterschiedliche Einschätzungen und Ansichten zustande. Das gehört zum Wesen der Demokratie.

Giscard d'Estaing hat in seinem Schlusskommentar nach dem Debakel vom 29. Mai zwei Dimensionen oder Potenzen einander gegenübergestellt: „la passion et la raison“. Was die Vernunft betrifft, ist er wie die meisten, die diesen Begriff in der Mund nehmen, davon ausgegangen, dass es nur eine Vernunft gibt und dass dies diejenige ist, die auch er praktiziert. Was die Leidenschaft betrifft, machte er eine wesentliche Einschränkung: Er meine nur die von Furcht und Misstrauen bestimmte Leidenschaft.⁵ Jean-Louis Debrè, Präsident der Nationalversammlung, nahm eine ähnliche Gegenüberstellung vor, als er die Franzosen schon im April dazu aufgerufen hatte, Laune („humeur“) und Vernunft („raison“) auseinander zu halten.⁶

Ein Teil der Stimmung bestand aus verschiedenen Gründen bereits, ein Teil wurde durch die Oppositionspolitik zusätzlich angeheizt. Von der genannten Art von Meinungsdivergenzen zuweilen schwer unterscheidbar, gibt es das Feld von offensichtlichen Täuschungen, Ver-

drehungen und Lügen, die aus einer bestimmten Zweckhaltung bewusst oder unbewusst betrieben werden.⁷ In einer besonders groben Variante sind es falsche Tatsachenbehauptungen [z.B. der Verfassungsvertrag führe zu einem Abtreibungsverbot⁸, zur Aufhebung der Laizität (strikte Trennung von Staat und Kirche), er schaffe die staatliche Rente, hebe den öffentlichen Dienst auf, streiche die Arbeitslosengelder etc.]; in einer anderen Variante sind es Behauptungen mit falschen Kausalitäten (dass mit einem Nein die Entsende-Richtlinie Bolkestein⁹ vermieden werde, dass es mit einem Ja mehr Arbeitslose gebe etc.) bis hin zum Vorgaukeln von Alternativen, die gar nicht bestehen (vgl. obigen Abschnitt). Die Beispiele zeigen, dass vor allem die Anhänger des Neins zu dieser Art von Argumenten griffen. Und je allgemeiner die Abstimmungsvorlage (wie im Falle des Verfassungsvertrages), desto grösser die Gefahr, dass mit unwahren Argumenten erfolgreich Abstimmungskampf betrieben werden kann.

Eine spezielle, ebenfalls von den Nein-Anhängern praktizierte Variante des Lügens besteht darin, diejenigen, die Zutreffendes sagen, der Lüge zu bezichtigen oder mindestens mit dem Vorwurf einzudecken, sie würden wichtige Teile der (unbequemen) Wahrheit versteckt halten. Diese Art des Desinformation dürfte sich mit besonderem Erfolg des Internets bedienen, weil sie da mit ihrer Leserschaft sozusagen alleine ist, den Nimbus der Untergrundzeitung hat, welche die von der Öffentlichkeit unterdrückte Wahrheit vermittelt, sofern man sich den Zugang durch aktives Auffinden selber verschafft. In der Presse war in diesem Zusammenhang vom Berufsschullehrer Etienne Chuard die Rede, dessen Homepage bis zu 30'000 mal am Tag besucht worden sei.¹⁰

Giscard d'Estaing klagte nachträglich: „Les Français de bonne foi ont été trompés, mais il ne le savent pas encore.“¹¹ Entweder lassen sich falsche Behauptungen gar nicht korrigieren, oder sie werden widerlegt und es bleibt trotzdem etwas hängen. Der Zweck muss gar nicht sein, die Leute zu überzeugten Gegnern zu machen. Es genügt,

dass man sie verunsichert. Denn dies führt dazu, dass diese sich sagen, dass man im Zweifelsfall eben nein stimmen sollte. Während Verträge ungültig werden, wenn sie durch Täuschung zustande gekommen sind, kann ähnliches für Volksabstimmungen nicht gelten. Diese werden, unter welchen Einflüssen auch immer zustande gekommen, als – mindestens für einige Zeit „in Stein gemeisselt“ behandelt. Darum auch die schroffe Zurückweisung der Auffassung, dass man – inzwischen klüger geworden – über die genau gleiche Abstimmungsvorlage nochmals abstimmen könnte.¹²

Entscheidungssträger der indirekten Demokratie sind gegenüber der Demagogie resistenter, weil sie näher an den Geschäften sind und entsprechend bessere Dossierkenntnisse haben. Parlamente sind aber nicht völlig unberührt von diesem Problem, weil sie auch Demagogen in ihren Reihen haben, die mit den „zum Fenster hinaus“ abgegebenen Voten ihre Anhängerschaft bedienen wollen. Aber innerhalb einer Ratsverhandlung bestehen weit günstigere Verhältnisse für Berichtigungen und Widerlegungen als im offenen Feld des Abstimmungskampfes der direkten Demokratie.

4. Volksbefragungen geben Antworten auf nicht gestellte Fragen

Das Verfassungsprojekt im Besonderen, aber auch manche andere Projekte im Allgemeinen werden in der Schweiz, in Frankreich oder andernorts gerne zum Anlass genommen, um ein Plebiszit zu nicht gestellten Fragen abzuhalten. In diesem Fall betrafen die Antworten wohl die Europapolitik, die EU als solche, die Osterweiterung, die Direktive Bolkestein, etc. Sie betrafen aber auch die Wirtschaftsverhältnisse im Allgemeinen, die Globalisierung, den Neoliberalismus, die Arbeitslosigkeit etc. Und sie betrafen auch und in erster Linie die aktuelle Regierung. Die Abstimmung war, weil vom Präsidenten angesetzt, bis zu einem gewissen Grad auch eine Abstimmung über den

jetzt 72-jährigen Präsidenten und dessen Regierungsmannschaft.¹³ „Jacques Chirac et son référendum“, titelte „Le Monde“, um im Text dann etwa das Gegenteil auszuführen, dass es nämlich nicht in erster Linie um den Präsidenten gehe.¹⁴

Wenn es dem Willen massgebender Parteidener entsprach, aus dem Referendum ein parteipolitisches Kräftemessen zu machen, dann heisst das, dass von dieser zum Hauptgeschäft werdenden Nebennutzung auch hätten absehen können. Mithin kann man das System der direkten Demokratie dafür nicht verantwortlich machen. Oder ist eine Ordnung doch nach ihren Missbrauchmöglichkeiten zu beurteilen?

Es gab Protestwähler, die sich durchaus bewusst waren, dass man eigentlich „vernünftig und erwachsen“ sein sollte, doch sie hatten, gerade weil sie stets dazu ermahnt wurden, Lust, einmal das Gegenteil zu machen und einmal zu schauen, was dann passierte. „Là haut, cela va les faire chier.“¹⁵ Auch noch nach dem Abstimmungssieg herrschte dieser simple, nur auf Befriedigung dieses einen Gefühls ausgerichtete Triumphalismus, wie die folgende Erklärung eines gewerkschaftlich organisierten Mathematiklehrers an einem Pariser Lycée zeigt: „C'est un belle gifle que nous leur avons donnée. J'espère qu'ils en tiendront compte et quitteront les postes qu'ils occupent actuellement.“¹⁶ Das ist, wenn auch in der städtischen Variante der Geist der „Jacquerie“, die den „Seigneurs“ das Fürchten beibringen will.

Man kann der Wählerschaft nicht vorschreiben, worüber sie abstimmen soll, wenn sie eine bestimmte Vorlage zum Aufhänger für ein Plebiszit über andere Fragen machen will. Das Votum zum Verfassungsprojekt wurde (noch vergleichsweise sachnahe am Thema) als nachträgliches Votum zur Osterweiterung oder (doch weniger sachnahe) als Votum gegen die Globalisierung und gegen den wachsenden Druck der Konkurrenz aus China, zum Beispiel im Textilsektor, oder gegen die generelle Unsicherheit des Lebens verstanden. Und schliesslich war das Votum, wie gesagt, auch ein Protest gegen die

Regierung.

Der vor allem die eigenen Sorgen zum Ausdruck bringende Umgang mit Volksrechten ist kein Argument gegen die Volksrechte selbst. Es ist an sich einleuchtend, dass selten durchgeführte Abstimmungen nicht die gleiche Qualität aufweisen wie regelmässig wiederkehrende Volksbefragungen. Die einzelnen Artikulationsmöglichkeiten werden weniger mit zusätzlichen, eigentlich ausserhalb der Vorlage liegenden Artikulationsbedürfnissen aufgeladen und haben in diesem Sinne dann weniger Ventilfunktion. Allein von der Routinehaftigkeit solcher Abstimmungen ist kein vernünftigerer Umgang mit solchen Vorlagen zu erwarten.

Verhalten sich die Vertreter der indirekten Demokratie besser? Der Hannovraner Staats- und Verfassungsrechtler Ulrich Haltern bemerkt zutreffend: „Auch die zur Legislative zusammengeschlossenen gewählten Vertreter des Volkes treffen Entscheidungen aus Motivbündeln heraus, die nicht immer sachangemessen sind und zu einer vernünftigen Lösung führen.“¹⁷ Aber die irrationale Willkür hält sich hier stärker in Grenzen.

5. Volksbefragungen sind in hohem Mass dem Nein-Trend ausgeliefert

Es gibt die These, dass die direkte Demokratie keine ideologische Schlagseite habe, dass der Einbezug der Basis weder die konservative noch die liberale Richtung begünstige.¹⁸ Mag sein, dass dies zutrifft, sie könnte aber bestimmte Arten von Fragen eher in der einen oder anderen Richtung begünstigen. Hingegen ist es erwiesen, dass sie Ablehnungen von Vorlagen begünstigt.

Es ist ein bekanntes, aber m.W. noch wenig erforschtes Phänomen, dass – auch in der Schweiz – die Nein-Anteile im Laufe von Abstimmungskämpfen zunehmen. Im konkreten Fall von 31% im September 2004 auf die 55% im Mai 2005. Wie man weiss, war diese Zunahme

zwar nicht konstant: Mitte März 2005 hatten beide Anteile ein erstes Mal Gleichstand erreicht, Mitte April übertraf das Nein vorübergehend deutlich das Ja mit einer erstmaligen Spitze von 55%, tauchte dann wieder ins Minus gegen Monatsende, um dann um den 10. Mai ein zweites Mal Gleichstand zu erlangen und von da an zum Endresultat aufzusteigen. Trotzdem kann man bei der Aussage bleiben, dass es generell einen starken Trend zum Nein gibt. Die Nein-Position ist grundsätzlich immer im Vorteil. Wie ist das zu erklären und spricht das gegen Entscheidungsfindung via direkte Demokratie?

Es gibt eine eigene Oppositionsdynamik. Gegnerschaft bringt in der Regel mehr Militanz und Mobilisation zustande und kann mit Polemik mehr bewirken als befürwortende Würdigung. Das Nein erhält auch kräftigen Zuzug, wenn es nicht oder nicht nur um einen Sachentscheid geht, sondern um eine allgemeine Demonstration des Unwillens. Volksmacht drückt sich vor allem durch Ablehnung und nicht durch Zustimmung aus. Nur indem man das Gegenteil von dem entschied, was die ansonst stets Mächtigen wünschten, hatte man das Erlebnis, eine sich selten bietende Gelegenheit wirklich genutzt und selbst was entschieden zu haben.

Kommt die Illusion hinzu, formell etwas demonstriert, real aber nichts Fatales entschieden zu haben, weil man sich für den Status quo ausgesprochen hat. Hier spielt der Mechanismus, dem zufolge man „im Zweifel“ lieber Nein sagt. Auf der Realebene sind Negativentscheide aber ebenfalls Entscheide. Sonderbarerweise scheint das Nein eher Schutz und damit etwas zu versprechen, was man gerade im Verhältnis zum Ausland und insbesondere zur ausländischen Konkurrenz benötigt. Indem man ein Nein abgibt und dieses bestimmten Bedrohungsszenarien zuweist, scheint man etwas gegen diese Gefahr getan zu haben.

Die Dominanz des Neins drückt sich ferner darin aus, dass man sich auch nach der Abstimmung viel stärker mit dem Nein beschäftigt als mit dem Ja. Dies geschieht nicht in erster Linie aus einem Interes-

se für die Mehrheitsmeinung. Man interessiert sich vor allem für eine Haltung, die es gewagt, gegen die Regierung anzutreten, und die es auf sich genommen hat, dem Rest Europas Schwierigkeiten zu bereiten. Über die Nein-Motive wurde heftig nachgedacht, nicht über die Ja-Motive. Und dass das Projekt immerhin die Zustimmung von gegen 13 Millionen (versus 15,5 Millionen) Franzosen hatte, geht unter.

Einige vorläufige Schlussbemerkungen

Ob man nun zwischen der einen oder der anderen Variante wählen konnte oder nicht, ist es von Vorteil, man ist sich der Stärken und Schwächen der Modalitäten bewusst.

Parlamentsentscheide haben die Stärke der besseren Vertrautheit mit der Materie, der unter Umständen darum sachlicheren Auseinandersetzung und (zumal bei Entscheiden mit Namensaufruf) der Behaftbarkeit von eingenommenen Haltungen und auf der anderen Seite die Schwächen der beschränkten Legitimität und der Entbehrlichkeit einer breiten Basisdiskussion.

Volksentscheide dagegen haben die Stärke der breiteren Legitimität und der Unumgänglichkeit einer breiten Basisdiskussion und die Schwäche der Überforderung und Unvertrautheit mit der Materie, der Freisetzung von demagogischen Exzessen und, wegen der Anonymität des Massenentscheids, der grundsätzlich fehlenden Behaftbarkeit.

Wägt man *Vorteile und Nachteile* gegeneinander ab, könnte man zur Vermeidung von Risiken und zur Sicherung von Projektabschlüssen dem parlamentarischen Verfahren den Vorzug geben – oder umgekehrt zur Sicherung des Basiseinbezugs, selbst auf das Risiko eines Fiaskos, der Volksabstimmung den Vorzug geben. Dem einen Prozedere könnte man den Vorteil kurzfristiger Gewinne auf Kosten langfristiger Nachteile zuschreiben, dem anderen langfristige Vorteile um den Preis kurzfristiger Nachteile. Denn: Muss man nicht einräumen,

dass Volksabstimmungen zuweilen Umwege bedeuten, dass dies aber nicht nur notwendige, sondern auch gewinnbringende Umwege sind, weil sie mitunter auch zu Lösungen führen, an die man zuvor nicht dachte und die man sich auch nicht hätte vorstellen können?

Unter normativen Gesichtspunkten kann man sich zudem nach dem Motto, dass es des Guten nie zuviel geben könne, auf den Standpunkt stellen, dass nur die maximale Variante zu empfehlen ist. Allein gibt es tatsächlich des Guten nie zu viel? Müssen der Demokratie keine Grenzen gesetzt werden? Und wenn doch, wo sind sie zu ziehen? Stellt man die Fragen in dieser Direktheit, wird man kaum antworten können, dass der Demokratie auf Grund der abgestrebten Sachziele und der gemachten Erfahrungen grundsätzliche, materielle und prozedurale Grenzen gesetzt werden müssen oder werden können.

Unser Nachdenken über Machbarkeiten hat oft etwas Technokratisches, Utilitaristisches und entsprechend Beschränktes; es ist auf ein engeres Ziel ausgerichtet. Mehrfach ist bereits von Gewinnen und Gelingen, von Erreichen oder Fiasko die Rede gewesen, was voraussetzt, dass feststeht, wie das Projekt aussieht und wie es zu einem guten Ende gebracht werden soll. Dagegen ist eigentlich nichts einzuwenden. Demokratie heisst nicht völlige Offenheit und Unbestimmtheit des Wollens. Zur Demokratie darf gehören, dass eine Regierung oder dass Regierungen was verwirklichen wollen und mit diesem Willen unter Einhaltung der demokratischen Prinzipien das gewollte Resultat erzielen. Jenseits der utilitaristischen Einschätzung kann man sich natürlich auch auf den Standpunkt stellen, dass es schlicht ein zu gewährendes Grundrecht ist, in Dingen, die einen betreffen, auch mitzubestimmen.

Andererseits kann man sich auch schwerlich auf den Standpunkt stellen, dass „bloss“ indirekt von Parlamenten getroffene demokratische Entscheide grundsätzlich minderwertig seien. Die Tendenz dazu besteht in der Schweiz, doch ist das weniger das Resultat einer überlegten Einschätzung als ein Reflex des allgemeineren Überle-

genheitsanspruchs gegenüber dem minderwertig eingestuftem Ausland. Man sollte auch gegenüber den Vorstellungen ein wenig skeptisch sein, dass die Schweiz das ideale Vorbild (Modell) sei, dass sie sich gleichsam selber exportieren und erst dann ein Mitglied der EU werden könne, wenn jene die helvetische Demokratie übernommen habe. Diese Warnung richtet sich gegen die bornierten Nationalisten, die sich im Übrigen gar nicht wünschen, dass es eine Angleichung an die Schweiz gibt, weil sie damit der Voraussetzung für ihre Überlegenheitsgefühle verlustig gingen. Sie richtet sich nicht gegen ein gemeinsames, transnationales Nachdenken über Möglichkeiten, die Demokratie zu stärken, und nicht gegen das Einbringen von schweizerischen Erfahrungen in einen Verständigungsvorgang unter Gleichgestellten.

Nach der Abstimmung in Frankreich gab es zwei gegensätzliche Diskurse: Der eine betonte das Positive, die Tatsache dass erstmals eine engagierte Volksdiskussion über Europa stattgefunden habe (was in Spanien nicht der Fall gewesen sei), dass eine nie dagewesene innenpolitische Mobilisation stattgefunden habe¹⁹, dass wegen der Anteilnahme von Nichtfranzosen am französischen Abstimmungskampf so etwas wie eine transnationale Öffentlichkeit entstanden sei²⁰, dass die direkte Demokratie sogar einen eigentlichen Durchbruch erzielt habe, man jedenfalls der Basis inskünftig mehr Beachtung schenken werde, als dies bisher geschehen ist. Die Meinung, dass es dank der Volksabstimmung zu einer guten Diskussion gekommen sei und dass damit auch ein kollektives Näherrücken an das bisher viel zu ferne Brüssel stattgefunden habe, bleibt allerdings nicht unwidersprochen. Der Soziologe Friedberg ist ganz entschieden der Meinung: „Le débat n'était pas exemplaire, il n'a pas amélioré le niveau de connaissances des Français sur l'Europe et certainement pas servi la cause de l'Europe en France.“ Was gewonnen habe, sei vielmehr die systematische Desinformation gewesen.²¹

Die anderer Reflexion gilt der Frage, was falsch gelaufen sei. Sie

bleibt legitimerweise bei der Vorstellung, dass das Projekt etwas Richtiges und Notwendiges angestrebt, dass sich keine inhaltlichen, materiellen Fragen stellen und es nur um die technische Frage gehe, wie man es denn anstellen solle, dass das Projekt auch die Zustimmung der Basis erhalte. Einige Fragen müssen jedoch etwas weiter ausholen und können sich nicht auf die Phase des Abstimmungskampfes beschränken. Da geht es um Fragen wie: Hätte der Konvent in diesem oder jenem Punkt bessere Arbeit leisten sollen? War es richtig, eine Debatte um den Sozialstaat zu vermeiden?²² Hätte man einen anderen Konvents-Präsidenten haben, hätte man das Wort „Verfassung“ vermeiden müssen, zumal es sich bei diesem Gesetzestextes gar nicht um eine Verfassung handle („falscher Zungenschlag“)?²³ War es richtig, im Juni 2004 etwas brüsk festzustellen, bzw. zu dekretieren, wie das Giscard offenbar getan hatte, dass die Arbeiten nun abgeschlossen seien und ein Konsens bestehe, damit, wie vorgesehen, das Werk am 29. Oktober 2005 in Rom feierlich unterzeichnet werden könne? Hätte man sich mehr Zeit lassen müssen, Zeit, die jetzt doch auch gebracht wird? Und gab es da nicht noch ein von Kommissionspräsident Romano Prodi vorgelegtes Konkurrenzprojekt einer europäischen Verfassung, das bessere Chancen gehabt hätte? Und was hätte man, da es offenbar gar nicht so sehr um die Verfassungsprojekt ging, generell tun sollen, um den allgemeinen Europa-Groll in Grenzen zu halten? Es könnte als tragisch bewertet werden, dass ausgerechnet in einem Moment, da mehr Bürgernähe hergestellt wird, die zuvor vielleicht zu lange ferngehaltenen Bürger mit Distanz reagieren.

Es gibt noch zwei spezielle Fragenkomplexe: Wenn aus dem Gebot der demokratischen Partizipation der Verfassungsvertrag via eine Volksabstimmung eingeführt werden soll, warum sollte dieses Prinzip eine Wiederholung im Falle einer Ablehnung verbieten? Wäre das nur eine zusätzliche Variante der Erwartung, dass letztlich auf jeden Fall nur ein Ja rauskommen darf. Dies gemäss der Formel, dass solange

diskutiert wird, bis die Mehrheit es endlich begriffen hat?²⁴ Und warum meint man, dass man Malta sehr wohl oder, wie erlebt, Irland und Dänemark, ein zweites Mal abstimmen lassen könne, nicht aber das grosse Frankreich?

Der zweite Fragenkomplex betrifft die Art des Entscheids. Muss es ein einstimmiger, könnte es nicht auch nur ein mehrheitlicher Entscheid sein? Kein Zweifel, das zur Abstimmung unterbreitete Projekt verlangt eine einstimmige Gutheissung (Art. IV-447, Abs. 2). Und gibt es im EU-Beschlussverfahren auch noch weitere, weniger wichtige Fragen zum Beispiel in der GASP, die ebenfalls diese zugegebenermassen hohe Hürde vorsehen. Das Problem besteht darin, dass die EU-Mitglieder trotz aller Supranationalität diesbezüglich noch immer als souveräne Gebilde verstanden werden und darum die mentalen Voraussetzungen für Mehrheitsentscheide (noch) fehlen. Die zentrale Frage besteht darin, wie man – wenn man das will – dahin kommt, dass die Betroffenen bereit sind, die substantiellen Souveränitätsreste fallenzulassen.

In der Schweiz wurde 1848, allerdings unter militärischem Druck, eine Ordnung durchgesetzt, in der 8 von 24 kantonalen Staaten die Verfassung ablehnten. Damals traten die Teilstaaten ihre Vetomacht in aussenpolitischen Fragen zu Gunsten einer helvetischen GASP ab. 1998 wäre in der Schweiz niemand auf die Idee gekommen, dass die neue Bundesverfassung nicht in Kraft treten könne, weil sie in 10 von 23 Kantonen keine Mehrheit erhalten hat (im Kanton Glarus gab es beinahe 70% Nein-Stimmen), oder dass die von einer Mehrheit der Kantone angenommene Verfassung für die genannten Kantone nicht gelte. Und das war schon vor 150 Jahren so, als die Verschmelzung zu einer bundesstaatliche Einheit noch nicht so weit fortgeschritten war.

Die Ratifizierung des von der EU verabschiedeten Verfassungsvertrags hat die Frage aufgeworfen, wie viel Demokratie die EU nötig hat – und erträgt. So ist die Frage allerdings allgemeiner gestellt, als sie in

diesem Beitrag abgehandelt ist. Hier ging es um Volksabstimmungen zu Verfassungsvorlagen. Demokratie beschränkt sich aber nicht auf diese Materie. Eine über den begrenzten Raum der Verfassungsmaterie hinaus gelebte direkte Demokratie könnte auch dem Umgang mit Verfassungsfragen zu Gute kommen. Verfassungsabstimmungen sind, obwohl sie einem speziellen „Stoff“ gelten, letztlich doch nur Varianten anderer Abstimmungen – so welche stattfinden.

Wie weiter mit dem Projekt des Verfassungsvertrags? Jacques Delors wurde getadelt, weil er „ehrlicherweise“ erklärte, dass man sehr wohl einen „Plan B“ erarbeiten könne, dies aber Zeit brauche. *Strictu sensu* kann aber nur das als „Plan B“ bezeichnet werden, was neben dem „Plan A“ als Notlösung bereits besteht. Später zu erarbeitende Ersatzlösungen, wie Delors meinte, haben nicht den Status eines „Plan B“.²⁵ Es gab und gibt wirklich keinen „Plan B“, auch wenn der Parlamentspräsident Josep Borrell scherzte, es gebe eben mehrere „Plan A“.²⁶ Nach dem französisch-niederländischen Doppel-Nein wendet man sich nun zwangsläufig einem „Plan D“ zu. Er steht für Debatte, Dialog und Demokratie.

Anmerkungen:

¹ Es war für Frankreich das dritte Europa-Referendum nach demjenigen vom April 1972 über die EG-Erweiterung mit einer Zustimmung von 68,3 % und vom September 1992 über Maastricht mit einer Zustimmung von 51,01%. - Neueste Publikation zum Thema: Pascal Perrineau (Hrsg.), *Le vote européen 2004-2005. De l'élargissement au référendum français*. Paris 2005. – Eine stark erweiterte Version dieses Aufsatzes erscheint in: Georg Kreis, *Vorgeschichten zur Gegenwart. Ausgewählte Aufsätze* Bd. 3. Basel 2005.

² Umfragen zum Euroskeptizismus, *Le Monde*, 9. April 2005, S. 7.

³ *Le Monde*, 10. Mai 2005, S. 7.

⁴ Interview in Le Monde vom 13. Mai 2005, S. 7.

⁵ Le Monde, 15. Juni 2005, S. 17.

⁶ Le Monde, 27. April 2005, S. 9.

⁷ Friedberg erklärt unumwunden: „C'était, au mieux, des erreurs ou des demi-vérités, au pire des mensonges purs et simples, inventés avec le seul souci de faire peur, et ainsi de faire gagner des voix à la cause sacré du non.“ Erhard Friedberg, Direktor des Centre de sociologie des organisations im Institut d'études politiques de Paris (Le Monde 7. Juni 2005, S. 13).

⁸ Gisèle Halimi, „Le traité constitutionnel, une menace pour les femmes (Le Monde, 19. Mai 2005, S. 14). Gegenposition Sylvaine Agacinski, „Femmes, n'ayons pas peur“ (Le Monde, 27. Mai 2005, S.15). In der erwähnten Le Monde-Serie „Le traité en 40 questions“ ist bereits am 12. April die Frage behandelt worden „Le droit à l'avortement est-il menacé?“ Der ehem. SP-Chef Henri Emmanuelli behauptete ebenfalls, die Verfassung verbiete die Abtreibung.

⁹ Der ehem. niederländische Kommissar Frits Bolkestein kam im April 2005 nach Paris, um zu zeigen, dass er nichts von einem Frankenstein habe (Le Monde, 7. April 2005, S. 7). Gemäss der nach ihm benannten, noch nicht verabschiedeten Richtlinie sollen Arbeitnehmer insbesondere der neuen Mitgliedstaaten zu niedrigeren als ortsüblichen Löhnen beschäftigt werden können. Damit würde die Wirtschaft angekurbelt und dem Trend der „délocalisation“ von Unternehmen in Regionen mit niedrigen Löhnen entgegengewirkt. Vgl. auch: La directive Bolkestein ou le malaise européen. In: Le Monde, 11. März 2005.

¹⁰ Jacqueline Hénard vom Tages-Anzeiger, 28. Mai 2005.

¹¹ Le Monde, 15. Juni 2005, S. 15.

¹² Der Luxemburger Regierungschef Jean-Claude Juncker sprach sich noch vor der 1. Abstimmung im Falle einer Ablehnung für eine 2. Abstimmung aus, was sogleich als „insulte au peuple français“ bezeichnet wurde (Le Monde, 27. Mai 2005, S.7).

¹³ Die Kampagne hatte auch Züge eines Familienunternehmens, der erste Fernsehauftritt mit der Jugend wurde in hohem Mass von der Chirac Tochter Claude mitorganisiert.

¹⁴ Le Monde, 12. März 2005, S. 15.

¹⁵ Le Monde, 13. April 2005, S. 7

¹⁶ Le Monde, 1. Juni 2005, S. 6.

¹⁷ Ulrich Haltern, Die EU ist in keiner Sackgasse. Plädoyer für ein Nachdenken über das Integrationsziel. In: NZZ vom 10. Juni 2005.

¹⁸ Vgl. etwa Christoph Schalteggers Besprechung von John G. Matsusaka, For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy and American Democracy. Chicago University Presse 2004. In: NZZ vom 12./12. März 2005.

¹⁹ Zusätzliche Interventionen gab es vor allem auf der Seite der Befürworter/innen, zum Beispiel durch die Auftritte des ehemaligen SP-Chefs Lionel Jospin und die

ehemalige liberale Präsidentin des Europäischen Parlaments Simone Veil, die sich deswegen extra vom Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) beurlauben, das heisst mit politischer Bewegungsfreiheit ausstatten liess. Mobilisation aber auch von weniger bekannten Grössen wie Philippe Lemoine, Cp-Präsident der Gruppe Galeries Lafayette (Le Monde, 25. Mai 2005, S. 15) oder Pierre de Lauzun stv. Direktor des französischen Bankenvereinigungen (Le Monde, 20. Mai 2005, S. 13). Aber auch Personen aus Kirche, Kultur und Wissenschaft etwa Dalil Boubakeur, Rektor der Moschee von Paris (Le Monde, 11. Mai 2005, S. 7).

²⁰ Interessant ist die Konstellation, dass sich Bürger und Bürgerinnen eines Landes, das kein Referendum abhält, am Referendumskampf eines anderen Landes beteiligt. „Privés de référendum, les Italiens s'immiscent dans le débat Français“ (Le Monde, 18. Mai 2005, S. 7).

²¹ Erhard Friedberg, Direktor des Centre de sociologie des organisations im Institut d'études politiques de Paris (Le Monde 7. Juni 2005, S. 13).

²² Jacques Delors bemerkte, es sei kein Zufall, dass die beiden Arbeitsgruppen den Konvents „Union économique et monétaire“ und „le social“ nicht funktioniert hätten (Le Monde, 4. Mai 2005, S.4).

²³ Vgl. dazu Peter Normann, The Accidental Constitution: The Story of the European Convention. Brüssel 2003.

²⁴ Debré, Präsident der Nationalversammlung sprach bezeichnenderweise von einem „finalement comprendre“ (vgl. Anm. 27).

²⁵ „Le devoir de vérité impose de dire qu'il peut y avoir un plan B.“ (Le Monde, 13. Mai 2005, S. 7.) Delors hatte sich allerdings schon zuvor bei der BBC in diesem Sinne geäussert, ohne eine grössere Aufregung zu erzeugen (Le Monde, 5. Mai 2005, S. 8).

²⁶ Le Monde, 5. Mai 2005, S. 8.

Der Verfassungsvertrag der Europäischen Union – Sackgasse der europäischen Demokratie?

Wege aus dem posttraumatischen Zustand der EU und der europäischen Krise der Demokratie

Von Andreas Gross

2005 bescherte helvetisch interessierten Europäern ein Paradox: Die beiden Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag versetzten Frankreich und die Niederlande und mit ihnen die EU in eine Art „Schockzustand“¹ nach einem eigentlichen politischen „Erdbeben“², während die beiden Referenden gegen zwei der neuesten bilateralen Verträge zwischen der EU und der Schweiz viele Europäer positiv überrascht und die meisten Schweizerinnen erleichtert hat. Paradox ist dies deswegen, weil viele Europäer auf Grund vermeintlich negativer schweizerischer Erfahrungen der Direkten Demokratie im Allgemeinen und Referenden im Besonderen im europäischen Zusammenhang sehr skeptisch bis ganz ablehnend gegenüberstehen, die Zustimmung zu europäischen Reformen im eigenen Lande aber bis vor kurzem für gesichert hielten. Nun hat sie auf einmal die Schweiz mit zwei Referenden sehr positiv überrascht, während sie von Frankreich und den Niederlanden masslos enttäuscht wurden.

Prozessqualität schafft Ergebnisqualität

Gewiss ist eine solche Sicht von Volksinitiativen und Referenden zu ergebnis-orientiert. Es ist verständlich, dass das unmittelbare Interesse an Referenden vor allem von Seiten der Behörden sich an deren Ausgang orientiert. Deren grosse Bedeutung liegt aber weit mehr im Prozess, der zu diesem Ausgang führte. Dieser Prozess entwickelt Wirkungen, die weit über die Frage hinausgehen, ob das Ergebnis

mit der eigenen Überzeugung übereinstimmt. Es mag tröstlich sein, dass die Chance, dass das Ergebnis „stimmt“ umso grösser ist, desto breiter, differenzierter, fundierter und fairer all die vielen kommunikativen Auseinandersetzungen und Dialoge waren, die den Prozess ausmachten, der zum Ergebnis führte. Doch fast ausschliesslich ergebnisorientierte Positionen unterschätzen das Eigengewicht dieses Prozesses ebenso wie die These, dass seine Qualität ganz wesentlich die Qualität des Ergebnisses entscheidet.

Umso wichtiger ist es, diese Prozesse zu analysieren und ihre formelle wie informelle Ausgestaltung ins Verhältnis zu bringen mit deren Dynamik und Resultat.

Dies soll hier vor allem im Hinblick auf den Prozess geschehen, der zu den nationalen Referenden über den Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag führte – wobei ich eingestehe, dass diese Beurteilung auch geprägt ist von meiner Erfahrung als aktiver Zürcher Verfassungsrat, der zwischen August 2000 und Februar 2005 an der Erarbeitung einer neuen Zürcher Kantonsverfassung³ ebenso engagiert war wie zwischen 1996 und 1999 als Mitglied der nationalrätlichen Verfassungskommission an der relativ sanften Totalrennovation der Bundesverfassung⁴. Anschliessend möchte ich einige Auswege aus der von einigen als „Vertrauens- und Ratifikationskrise“ (Kühnhardt, op.cit), von anderen als eigentliche „Verfassungskrise“ bezeichnenden Situation aufzeigen, welche auf direktdemokratieverträgliche Weise Europa sowohl wieder in eine bessere Verfassung bringen wie auch, weil unmittelbar davon abhängig, die Kluft, beziehungsweise die Vertrauenslücke, zwischen europäischer Bürgerschaft und den Akteuren und Institutionen der EU zumindest mehrheitlich wieder schliessen könnten. Zum Schluss folgen noch einige Hinweise darauf, wie und weshalb auch in der Schweiz im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz, die EU und die Direkte Demokratie nicht einander entgegengesetzt werden sollten, sondern die Einsicht auch bei uns wachsen muss, wie viel die beiden Errungenschaften aus

dem 19. und 20. Jahrhundert einander im 21. Jahrhundert befördern können.⁵

Abstimmungen sind in der EU und in der Schweiz beliebt

Trotz aller Unterschiede ist es nicht unstatthaft, die Eigenheiten der Verfahren, die zu den beiden EU-Referenden in Frankreich und den Niederlanden führten, mit denjenigen zu vergleichen, die in der Schweiz im Juni und im September 2005 zu den durch fakultative Referenden der SVP/Auns im einen und der SD/Auns im anderen Fall erwirkten Abstimmungen über die Assoziation der Schweiz mit den Abkommen von Schengen und Dublin und der Erweiterung der Personenfreizügigkeit um die zehn Staaten, welche 2004 der EU beigetreten waren. Nicht nur, weil es sogar Parallelen in den Ergebnissen gibt, welche bisher in der Schweiz kaum beachtet worden sind. So betrug die Differenz zwischen der Wahlbeteiligung an den Europaparlamentswahlen im Juni 2004 und der Stimmbeteiligung beim Referendum im Mai/Juni 2005 über den Verfassungsvertrag in Frankreich 26,46%, in den Niederlanden 23,5%.

In der Schweiz gilt seit etwa 20 Jahren auch die Regel, dass die Abstimmungsbeteiligung höher ist als die Wahlbeteiligung. Im Falle der europapolitischen Abstimmungen ist die Diskrepanz sogar besonders ausgeprägt, wenn auch nicht so gross wie in Frankreich und den Niederlanden, nämlich 10% (September 2005) und 12% im Juni 2005. Es gilt jedoch im Sinne eines gesamteuropäischen, jedenfalls auch die Schweiz einschliessendes Phänomen bezüglich der Nutzung der demokratischen Rechte durch moderne Bürgerinnen und Bürger, was Gellner/Glatzmeier für die EU und Frankreich, beziehungsweise den Niederlanden formuliert haben, wonach „die Teilhabemöglichkeiten dann besonders stark genutzt werden, wenn damit ein direkter Einfluss verbunden wird.“⁶

Der grösste prozedurale Unterschied zwischen den Referenden in

der Schweiz und denjenigen zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden liegt natürlich darin, dass in der Schweiz zu jedem einzelnen der 18 Verträge aus den beiden bilateralen Vertragspaketen das Referendum ergriffen und organisiert werden konnte, während es zum ganz grossen, mehrhundertseitigen europäischen Verfassungsvertrag nur eine einzelne Abstimmung geben konnte. In Referenden über neue oder total revidierte Verfassungen geht es immer über viele verschiedene Inhalte und Fragestellungen, in einem Referenden gegen einen einzigen Vertrag kann man sich in der Regel auf eine einzige, oder zumindest eine sehr beschränkte Anzahl von Fragen konzentrieren.

Verfahrensmängel in der Erarbeitung des EVV...

Die grosse Bedeutung dieses Unterschieds bewies der Bundesrat beispielsweise auch darin, dass er terminlich die Abstimmung über das vorwiegend die innere Sicherheit betreffende Schengen-Abkommen von derjenigen über die vor allem wirtschaftspolitische Frage der Personenfreizügigkeit mit den zehn neuen EU-Staaten trennte. So kann die Kumulation unterschiedlicher gegnerischer Lager verhindert werden. Demgegenüber gab es bei den Debatten über die letzte Lesung des Verfassungsentwurfes im Zürcher Verfassungsrat kaum eine Plenarsitzung, manchmal nicht einmal eine Kommissionsitzung, in der nicht von einer Seite angemahnt wurde, dass wer sich einer Kompromissformulierung widersetze, Gefahr laufe, im Hinblick auf die Volksabstimmung zu viele Gruppen zu schaffen, die sich der Verfassung aus ganz unterschiedlichen Lagern widersetzen und sie so zu Fall bringen könnten. Das öffentliche Abwägen solcher Einwände und die öffentliche Suche nach Kompromissen, die einer solchen Gefahr entgehen, gehört deswegen zu einem ganz wesentlichen Element demokratischer Verfassungsgebung.

...trugen zur Kumulation von Nein-Allianzen bei

Ein Prozess, der im Verlauf der Entstehung des Europäischen Verfassungsvertrages (EVV) nicht öffentlich nachvollzogen werden konnte. Denn obwohl die Art der Erarbeitung des EVV ungleich demokratischer und transparenter war als die Formulierung neuer EU-Verträge, die bekanntermassen oft erst während langer „letzten Nächte“ hinter verschlossenen Türen in komplizierten und nicht immer sehr rationalen Aushandlungen und Tauschgeschäften der wichtigsten Staats- und Regierungschefs gefunden werden, glich der Weg zum EVV auch in dieser Beziehung in manchen Teilen mehr den üblichen Verträgen statt einer echten Verfassungsgebung.

Es gibt bereits grosse Untersuchungen, welche die Erfahrungsberichte mancher Konventmitglieder belegen, wonach auch im Konvent vieles in geheimen Präsidiumssitzungen unter präsidialer Hegemonie entschieden wurde und nicht durch offene Debatte und Abstimmung im Konventsplenum.⁷ Ganz zu schweigen von all den Normen, die nach Abschluss der Verhandlungen des Konvents, von den Regierungen in den Konventsentwurf noch hineingeschrieben worden sind⁸ und teilweise beispielsweise in der Auseinandersetzung um das französische Referendum ganz wesentlich Anstoss erregt haben.⁹

„Der europäische Verfassungsentwurf ist tot“ schreiben die beiden Soziologen Beck und Giddens in ihrem berühmten Aufruf „Die Zukunft der EU und ihrer Nationen“, der im Herbst 2005 in 25 grossen europäischen Zeitungen veröffentlicht worden ist.¹⁰ Meiner Meinung nach ist der EVV nicht am alten republikanischen und zur optimalen Legitimation von Macht notwendigen Prinzip gestorben, wonach die Inkraftsetzung einer Verfassung eines Referendums bedarf, sondern an der ebenso verspäteten wie überstürzten, widersprüchlichen und von Regierungen und Regierungsinteressen geprägten Art seines Zustandekommens; wobei ich selbstverständlich mit einbeziehe, dass diese unzulängliche Form des Zustandekommens auch mitverant-

wortlich ist für den einer Verfassung unangemessenen Umfangs, seiner Unübersichtlichkeit und seiner Detailversessenheit. Es wurde zu viel Politik festgelegt und man hat sich zu wenig auf die Erarbeitung einer Polity beschränkt.

EVV-Defizite Ausdruck der EU-Probleme

Das Scheitern des EVV auf Grund der negativ ausgegangene Referenden in Frankreich und den Niederlanden, sollte uns also nicht am Prinzip des europäischen Referendums, gar von nationalen Referenden, zweifeln lassen, sondern uns veranlassen über den Prozess nachzudenken, wie diese zustande kamen und entsprechende Alternativen vorzuschlagen.¹¹ Und zwar nicht nur deshalb, weil ein sorgfältiger und umsichtiger Verfassungsgebungsprozess auch für ein anderes Verfassungsformat besorgt wäre, sondern weil in der Art, wie der EVV zustande kam viel von dieser Undurchsichtigkeit, Unklarheit, Autokratie und Selbstgerechtigkeit zum Ausdruck kommt, die manche überzeugte Europäerinnen und Europäer in Frankreich und den Niederlanden den EVV ablehnen liess.¹²

Wir brauchen bekanntlich eine europäische Verfassung, weil einerseits die grosse EU einer starken und erneuerten Legitimität bedarf und andererseits die Demokratie und mithin die indirekte und die direkte Partizipation der Europäerinnen und Europäer auch transnational verfasst und verankert werden müssen. Beide – die EU und die Demokratie – könnten ohne europäische Verfassung der Globalisierung nicht begegnen, ohne substanziiell Schaden zu nehmen zu Lasten aller Millionen von Menschen in Europa, die nicht viel Kapital besitzen und vor allem von ihrer Arbeit leben.

Lässt sich aber die Europäisierung der Demokratie und die Demokratisierung Europas – die beiden wesentlichen Begründungen der europäischen Verfassung – überzeugend mit einem EVV konstituieren, der auf demokratisch so wenig überzeugende Art erarbeitet wor-

den ist?

Verspätet begann man mit dem EVV, weil zu lange im europäischen Rat, die Notwendigkeit einer Verfassung, ganz prinzipiell und selbst im Hinblick auf die Integration der 1945 ausgeschlossenen Europäer gar nicht oder zu spät erkannt wurde. Überstürzt wurde gehandelt, weil zu wenig bedacht wurde, dass der Übergang von einer Vertrags- zu einer Verfassungsbasis einer sorgfältigen Transition bedarf, rechtlich eigentlich eines Vertrages, in dem man sich auf die Modalitäten des Umstiegs und die Form der Verfassungsgebung einigt. Widersprüchlich war der Prozess, weil selbst zu Beginn der Einrichtung des Konvents durch die Regierungschefs nicht klar war, ob der Konvent eine neue Verfassung, einen weiteren Vertrag oder eben eine Mischung der beiden, einen „Europäischen Verfassungsvertrag“ ausarbeiten sollte. Paul Allies ist einer der wenigen, die auf die Folgen solcher Unklarheiten aufmerksam gemacht hat.¹³ Zu viel wurde zu offen gelassen¹⁴ – zu wenig war klar und einsichtig, zu viel musste zu schnell gehen und zu wenige – der europäische Rat – beanspruchten für sich, bei zu vielem das letzte Wort haben zu dürfen. Das war dann zu vielen Franzosen und Niederländern zu viel vom Falschen: Sie sagten Non und nee.

Vom Verschwinden der Demokratie im Niemandsland

Auf diese Art reproduzierte die Medizin (Verfassung) die Krankheit (Demokratiedefizit), die sie heilen sollte. Auf so demokratisch nicht überzeugende Weise, war die Frage nach der europäischen Demokratie nicht überzeugend zu beantworten. Gunter Hofmann: „Das Verschwinden der Entscheidungen im Irgendwo ist das Problem.“¹⁵ Hofmann zitiert dazu einen Artikel des ehemaligen Mitarbeiters Jean Monnets, Georges Berthoin, der in der International Herald Tribune vom 11. Juni 2005 all jenen Recht gab, die meinten, das Non und Nee sei Anlass dafür, der Demokratiefrage nachzugehen. Berthoin meint,

die Bürgerinnen und Bürger der EU hätten „das Gefühl bekommen, auf dem Weg nach Europa seien, ihre demokratischen Rechte von den nationalen und europäischen Bürokratien gekidnappt und in ein genehmes, nicht-demokratisches Verhältnis verdreht worden.“¹⁶ Zu den herkömmlichen demokratischen Verfahren und Legitimationen gab es auf europäischer Ebene kein Äquivalent, der Verlust an nationaler demokratischer Substanz war bisher auf europäischer Ebene nicht kompensiert worden und was der EVV dahingehend versprach, war in zweifacher Hinsicht nicht überzeugend: In den Regelungen, die er vorsah (Nach wie vor sollte dem Ministerrat gesetzgebende Funktionen zukommen, statt dass als zweite Kammer neben dem Europaparlament hierzu ein Senat geschaffen würde, der aus Vertretern der nationalen Parlamente besteht, und nach wie vor sollte dem Europaparlament keine Gesetzesinitiiierenden Befugnisse übertragen werden), wie in der Art, wie er zustande kam und national ratifiziert werden sollte.

Die politische und soziale Verlassenheit

Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich nicht nur bezüglich der Demokratie verlassen und „alleingelassen“ (Hofmann). Dieses politische Ohnmachtsgefühl brachten vor allem viele niederländische Nein-Stimmende zum Ausdruck. In Frankreich stimmten viele auch Nein, weil sie sich nicht sicher waren, ob Europa ihnen den sozialen Schutz gewähren will, der ihnen national angesichts der Globalisierung abhanden kommt. Beide Verlassenheiten sind freilich miteinander verknüpft. In der Regel wird nur auf denjenigen Rücksicht genommen, der etwas zu sagen hat, der im Falle der Ignoranz seiner Interessen Sanktionen ergreifen kann. Die demokratischen Grundrechte schaffen in Verfassungen genau diese Sanktionsmacht für alle Bürgerinnen und Bürger, mit der sie Kapital und Markt über deren politische Vertreter zur Rücksichtnahme zwingen, zumindest drängen können. Deshalb lässt sich

auf mit Fug behaupten, dass die Einrichtung der Demokratie in der Regel die Voraussetzung zur Errichtung sozialer Sicherheiten ist.

Védrine auf schweizerischen Spuren

Der Tod des Europäischen Verfassungsvertrages sollte nicht das Ende des Projektes Europäische Verfassung sein. Möglicherweise ist es für dessen Realisierung immer noch zu früh. Vielleicht schaffen erst die Diskussionen, die der Schock des Non und des Nee ausgelöst hat und noch auslösen wird, die Erkenntnis, dass es wirklich eine europäische Verfassung zur Einrichtung einer echten europäischen Demokratie braucht, wie diese aussehen und welchem Europa sie dienen soll. Der frühere französische Außenminister Hubert Védrine unterscheidet sowohl zwischen einer EU als die „Vereinigten Staaten Europas“, welche die Nationalstaaten auflösen würden, und einer EU als „Föderation der europäischen Staaten“, ebenso wie zwischen einem „Fusions-Föderalismus“, der die EU-Kommission zur grossen Regierung Europas machen würde und die nationalen Regierungen zu Vollzugsgremien, und einem „Föderalismus der Subsidiarität“, welcher – in einer europäischen Verfassung – die Zuständigkeiten klar abgrenzt und nationale Selbstbestimmungsrechte festigt.¹⁷ Da zeigt sich, wie schade es war, dass die Schweiz ihre Erfahrungen nicht in die öffentliche Debatte der EU einbringen konnte, beziehungsweise dass der Konvent sich mehr auf die Schriften der US-Verfassungsväter stürzte und sich weniger von den schweizerischen Erfahrungen anregen liess. Könnte man doch anhand der Schweiz die Überlegungen Védrines konkretisieren und veranschaulichen und dafür aus unseren Erfahrungen lernen.

Demokratische Auswege aus der Sackgasse

Ist es tatsächlich zu früh für eine föderalistische Verfassung zur Föderation der europäischen Mitgliedstaaten, dann müssen wir uns mit einem weiteren Vertrag und einer wesentlichen Verbesserung von „Nizza“ begnügen. Dann könnte aber in diesem Vertrag das Recht von beispielsweise 10% aller EU-Bürgerinnen und Bürger verankert werden, unterschriftlich die Einleitung eines europäischen Verfassungsgebungsprozesses verlangen zu dürfen. Und es müsste dann in diesem Vertrag festgelegt werden, wie und wer den Verfassungskonvent wählt (Beispielsweise ein Drittel der Abgeordneten aus dem Europaparlament, ein Drittel aus den nationalen Parlamenten, ein Drittel direkt gewählt), wie lange er arbeitet, wie er die Bürgerinnen und Bürger konsultiert und integriert und wie (Doppelmehr, Zweidrittelmehr der Staaten oam.) die Ratifikation an einem und demselben Wochenende stattfindet. Wer glaubt, es sei für einen solchen echten Verfassungsgebungsprozess nicht zu früh, der kann auch einen neuen Übergangsvertrag verlangen, in dem bereits Zeitpunkt und Format der Einleitung eines europäischen Verfassungsgebungsprozesses festgesetzt werden. Um Referenden – sei es zur Ratifikation eines neuen (Übergang-)Vertrages oder gar einer neuen, wirklichen Verfassung, wird aber nach den Erfahrungen im Frühjahr 2005 niemand in Europa mehr herum kommen können. Ganz sicher nicht in den Niederlanden und Frankreich.

Das schweizerische Interesse

Als europäische Schweizerinnen und Schweizer ist uns wohl bewusst, dass je eher sich die EU in einer solchen Verfassung demokratisiert und föderalisiert, desto eher auch wir in der Schweiz eine Mehrheit von Volk und Ständen vom EU-Beitritt überzeugen können. Denn so lässt sich am deutlichsten klar machen, dass das was ein EU-Mitglied

formal an demokratischen Mitwirkungsrechten und Zuständigkeiten verliert, mehr als kompensiert wird durch das, was es auf europäischer Ebene entsprechend bekommt. Doch selbst, wenn die EU-Zuständigkeiten bis es so weit ist noch vor allem parlamentarisch und exekutiv wahrgenommen werden, lassen sich die schweizerischen Volksrechte bei entsprechendem Willen so verfeinern (Konstruktives Referendum, Volksabstimmungen über Aufträge zum bundesrätlichen Handeln in Brüssel, Volksmotionen zur Beauftragung der schweizerischen Delegation im Europaparlament uam), dass Europa und die Direkte Demokratie miteinander versöhnt werden können – wohl eine der unabdingbaren Voraussetzungen dafür, dass man in der Schweiz eine Mehrheit von Volk und Ständen für den EU-Beitritt gewinnt.

Anmerkungen:

¹ Siehe beispielsweise die Herbstausgabe der Zeitschrift „le Débat“, welche ihre europapolitischen Diskussionsbeiträge mit dem Titel „La France et le choc du 29 mai“ überschrieb. (ed. Pierre Nora, Gaillmard, Paris, septembre 2005). Auch der deutsche Professor Ludger Kühnhardt benutzt den gleichen Begriff, wenn er schreibt „Der Schock, der weite Teile der politischen Eliten in der EU nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden traf, ist der Erkenntnis gewichen(...)“, Ludger Kühnhardt, Quo vadis Europa, in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Zeitung „Das Parlament“ (Bonn, 5. September 2005).

² Pierre Rosanvallon, Le retour du refoulé, (Le Monde, 3.6.05). Der erste Satz im Artikel lautet: «Le séisme du 29 mai doit être pensé dans sa radicalité.»

³ Im Juni 1999 beschloss die Mehrheit der stimmenden Zürcher Stimmberechtigten, dass durch einen 100 köpfigen Verfassungsrat eine neue Kantonsverfassung zu erarbeiten sei, welche die Verfassung aus dem Jahre 1869 ablösen soll. Der Verfassungsrat wurde im Juni 2000 gewählt. Er erarbeitete in vier Lesungen einen Entwurf, der im Februar 2005 von 63% der sich an der Abstimmung beteiligenden Zürcherinnen und Zürcher angenommen worden ist.

⁴ 1994 beschloss eine Mehrheit der Bundesversammlung eine Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 in der Art einer „Nachführung“. Die Verfassungskommissionen von National- und Ständerat erarbeiteten dann aber eine Neufassung der Bundesverfassung, die etwa 20 teilweise doch auch substanzielle Neuerungen enthielt, die von der Mehrheit von Volk und Ständen im April 1999 angenommen worden ist.

⁵ Vergleiche Andreas Gross, Die Direkte Demokratie und die EU bedürfen einander, Vom Hindernis zur Morgengabe der Schweiz, in NZZ, Staatspolitisches Forum, 18.2.2004 und Andreas Gross „Ohne Europa kann die Schweiz nicht die Schweiz bleiben“ im Bulletin des eidg. Integrationsbüros, Bern, Frühjahr 2002, beide Artikel finden sich neben vielen anderen zum Thema auf der Homepage www.andigross.ch

⁶ Winand Gellner/Armin Glatzmeier, Die Suche nach der europäischen Zivilgesellschaft, in Europa, : „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nummer 26/2005, 5. September 2005, p.10. Beide Autoren führen die schwachen Wahlbeteiligungen zum Europaparlament nicht auf „sinkendes Interesse der Bürger an der EU“ zurück, sondern als Ausdruck der „Ratlosigkeit und Resignation über Einflussmöglichkeiten auf die politischen Steuerungsprozess der EU“. (ebenda)

⁷ So beispielsweise Peter Norman, The Accidental Constitution, The Making of Europe's Constitutional Treaty, Brüssel, 2005 oder Alain Dauvergne, L'Europe en Otage? Histoire secrète de la Convention, Paris 2004.

⁸ Ein Privileg, von dem ein kantonaler Regierungsrat gegenüber einem kantonalen Verfassungsrat nicht einmal träumt.

⁹ So gehörte die von der britischen Regierung erwirkte Klausel, wonach die europäischen Streitkräfte nur im Einklang mit der Nato und somit nicht ganz unabhängig von den USA eingesetzt werden dürften, zu einem der drei wichtigsten Argumente, die der ehemalige sozialdemokratische Premierminister und wichtigste SP-Mann im Nein-Lager, Laurent Fabius, in jeder Diskussion benannte.

¹⁰ Hier zitiert nach der Fassung, die am 1.10.2005 in der Süddeutschen Zeitung publiziert worden ist.

¹¹ Noch verheerender wäre, die verlorenen Referenden mit konjunkturellen Umständen oder spezifischen Krisen und Spannungen in Frankreich und Holland allein zu erklären, wie dies die Spitze der EU-Kommission zu tun scheint oder auch Tony Blair als Repräsentant der EU-Präsidentschaft. Selbstverständlich brachten die beiden

Referenden auch besondere Schwierigkeiten der französischen und holländischen Gesellschaft hervor, wie dies für Frankreich in den Texten von Débat (Gauchet, Rémond, Lazorthes) herausgearbeitet wird, doch sie sind auch die Antwort auf inhaltliche und prozedurale Unzulänglichkeiten der EU – sonst hätten andere Regierungschefs, beispielsweise auch Tony Blair, ihre Referendumsabstimmungen ja nicht fürchten und absagen, beziehungsweise wohl auf den St.Nimmerleinstag verschieben müssen.

¹² Gunter Hofmann (Familienbande, Die Politisierung Europas, München, 2005) meint das Gleiche, wenn er schreibt: „Aber die Verfassungsidee, so richtig sie war und bleibt, klang abstrakt, kompliziert und fast so unverständlich wie ‚Brüssel‘. Es war eine Chance, die nicht hätte verspielt werden dürfen.“ (S.26).

¹³ Paul Alliès, Une constitution contre la Démocratie, Portrait d'une Europe dépolitisée, Castelnau-le-Lez, Januar 2005, meint: „Le simple fait de nommer ‚Constitution‘ un texte qui pourrait n'être qu'un simple traité de plus sur la scène européenne entraîne des conséquences considérables. (...) Tant de confusion est en soi dommageable pour la démocratie.“

¹⁴ Armin von Bogdandy „Die europäische Republik“ spricht von einer „bemerkenswerten Ambivalenz“ des Dokumentes; der Kompromiss in der Bezeichnung „Vertrag über eine Verfassung“ schein „beide Entwicklungspfade offen zu halten.“ S.22, in ApuZ, September/2005, op.cit.

¹⁵ Hofmann, op.cit. S.31.

¹⁶ Hofmann, op.cit S. 30

¹⁷ Hubert Védrine „Pour l'Europe: repartir du réel“, in Le Débat, Nummer 136, Sept.2005, S,21,22 und 23.

Schweiz, Direkte Demokratie, Europäische Integration: Literaturliste*

Aeschlimann, Johann (2004). Wir vereuropäern. Facts (24.6.2004).

Auer, Andreas (1991): La démocratie directe face à l'intégration européenne", *La semaine judiciaire*, n° 23, pp. 374-397.

Auer, Andreas (1998): La démocratie directe dans le contexte européen: origine, conditions, pratique", in: Épiney Astrid/Siegwart Karine, *Direkte Demokratie und Europäische Union/Démocratie directe et Union européenne*, Fribourg, Éditions universitaires.

Auer, Andreas (2004): Referenden und europäische Öffentlichkeit: La Constitution européenne et le référendum en France, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Berlin, New York, De Gruyter (ed.), 2004, vol. 2, pp. 597-611.

Auer, Andreas/Bützer, Michael (2001): *Direct Democracy: the Eastern and Central European Experience*, London, Ashgate.

Auer, Andreas/Flauss Jean-François (1997): *Le référendum européen (actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997)*, Bruxelles, Bruylant.

Büchi, Rolf (2006. i.E.): Kohti osallistavaa demokratiaa, Helsinki, Like Förlag.

Cuesta, Victor (2005): La iniciativa popular en el derecho constitucional europeo comparado, Florence: European University Institute.

Ehrenzeller, Bernhard (2000): Mehr oder weniger Volksrechte in der Außenpolitik? Direkte Demokratie und Internationalisierung des Rechts im Spannungsfeld. NZZ (8.7.2000).

Gross, Andreas (1992): Keine Illusion: direkte Demokratie in Europa", *Plädoyer/Plaidoyer*, n° 10.

Gross, Andreas (1996). *Auf den politischen Baustelle Europa. Eine europäische Verfassung für eine transnationale Demokratie eröffnet auch der Schweiz neue Integrationsperspektiven*. Zürich, Realotopia.

Gross, Andreas (2002): Eine Idee macht ihren Weg - Die Schweiz und die zunehmende Verbreitung der direkten Demokratie. NZZ (18.12.2002).

Gross, Andreas (2003): Das Europa der Schweiz – Schweizerinnen und Schweizer im Europarat 1963-2003. Edition le Doubs, St.Ursanne.

Gross, Andreas (2004): Eine andere Schweiz ist möglich – Gedanken über den Herbst hinaus. Edition le Doubs, St.Ursanne.

Gross, Andreas (2006, i.E.): Die unvollendete Demokratie – Ideen zur Demokratisierung Europas und der Globalisierung. Edition le Doubs, St. Ursanne.

Hostettler, Stefan (2003). EU entdeckt die direkte Demokratie. Tagesanzeiger (13.10.2003).

Kaufmann, Bruno (2004): The Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. IRI Europe Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiative. London (The Creative Element).

Kaufmann, Bruno (2005): Initiativ för Sverige - direktdemokratiska vägar för att stärka den representativa demokratin. 2004 kommitté, Stockholm.

Kaufmann, Bruno (2005): Mehr Demokratie ist möglich. Was die EU von der Schweiz lernen kann. Tagesanzeiger (7.6.2005).

Kaufmann, Bruno/Büchi, Rolf/Braun, Nadja/Carline, Paul (2005): IRI Guidebook to Direct Democracy – 2005 Edition. Amsterdam (IRI Europe).

Kaufmann, Bruno/Büchi, Rolf/Braun, Nadja/Carline, Paul (2005): The Initiative & Referendum Institute Europe Guidebook to Direct Democracy – in Switzerland and beyond. 2005 Edition. Marburg/Brussels.

Kaufmann, Bruno/Del Rio Susana (2005): "La Iniciativa Legislativa Ciudadana: Una iniciativa de movilización política para la sociedad europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 1, Enero-Junio de 2005, versión electrónica en: <http://www.ugr.es/~redce/>

Kaufmann, Bruno/Erne, Roland/Gross, Andreas/Kleger, Heinz (1995): *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*. Zürich, Realotopia.

Kaufmann, Bruno/Filliez, Fabrice (2004): *The European Constitution – Bringing in the People. The options and limits of direct democracy in the European integration process.* Brussels (IRI Europe).

Kaufmann, Bruno/Gross, Andreas (2004). *Direkte Demokratie im Aufwind. Weltweit mehr Abstimmungen – aber meist noch unausgereifte Volksrechte.* NZZ (18.2.2004).

Kaufmann, Bruno/Horton, Ed (2004): *Exploring Democracy. A secondary school educational resource for citizenship in the UK.* London (Rapport Group).

Kaufmann, Bruno/Waters, M. Dane (2004): *Direct Democracy in Europe. A comprehensive reference guide to the Initiative and Referendum Process in Europe.* Durham (Carolina Academic Press).

Kellerhans, Andreas/Auer, Andreas (1999): *Staatsrechtliche Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union : vier juristische Studien im Rahmen des Integrationsberichts 1999 (Schweiz-Europäische Union) des Bundesrates.* Zürich, Schulthess.

Kreis, Georg (1995): *Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums. Schweizerische Aussenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie,* Basel, Europa Institut an der Universität Basel.

Kreis, Georg (1996): *Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik,* in Auer, Andreas et al., *Les origines de la démocratie directe en Suisse — Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie,* Basel/Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn.

Kreis, Georg (2005): *Welche Demokratie für Europa. Ein Blick auf die laufenden Verfassungsabstimmungen.* NZZ (12.5.2005).

Morel, Laurence (2005): *„Le choix du référendum: Leçons françaises. L'émergence d'un référendum politiquement obligatoire“.* Paper presented at the ECPR General Conference in Budapest.

Nussbaumer, Hannes (2004). *Weniger Volksrechte – dafür mehr Mitsprache? Tagesanzeiger* (10.5.2004).

Schiller, Theo (2002): *Direkte Demokratie. Eine Einführung,* Frankfurt a. M./New York (Campus).

Schiller, Theo (2005): *“Secondary Democracy in the European Union and the Role of Direct Democracy“,* in „*Democratisation and Political Culture in a Comparative Perspective*“, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).

Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (2002): *Direkte Demokratie - Forschung und Perspektiven,* Wiesbaden (Westdeutscher Verlag)

Schindler, Dietrich (1995). *EU-Mitgliedschaft und direkte Demokratie. Das Ausmass der Einbusse an direkter Demokratie.* Universität Zürich.

Schmutz, Lukas (2002). *Europa-Frage ist zum tabu geworden.* Basler Zeitung (6.12.2002).

Tackenberg, Marco (1999). *Volksrechte unter Druck. Direkte Demokratie unvereinbar mit der EU? Die Wochenzeitung* (20.5.1999).

*Diese erste Literaturliste zum Themenkomplex „Schweiz, Direkte Demokratie, Europäische Integration“ ist mehr als unvollständig. Jeder ergänzende Hinweis ist hochwillkommen. Bitte an kaufmann@iri-europe.org. Besten Dank!

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

* vergriffen

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer).*
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer).*
- Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa.*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy.
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates.
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit.
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements.
- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann).
- Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa.
- Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft. *
- Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie.
- Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz.

- Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer).○ Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ).
- Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.).
- Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective.
- Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995.
- Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus.
- Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschließenden Werkstattgespräch).
- Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture.
- Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer).
- Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte.
- Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas.
- Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft.
- Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften.
- Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne.
- Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe.
- Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht.

- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects.
- O Nr.33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers.
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World.
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft.
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer).
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz.
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN.
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union.
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus.
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz.
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union.
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich.
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*.
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz.
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper.
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme.
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport.
- O Nr.62 Georg F. Kraye, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung.
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead.
- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-

- Staaten.
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002.
 - O Nr.66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
 - O Nr.67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.
 - O Nr.68 Politik und Religion in Europa. Mit Beiträgen von Orlando Budelacci und Gabriel N. Toggenburg.
 - O Nr.69 Chantal Delli, Das Wesen der Unionsbürgerschaft, Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
 - O Nr.70 Federica Sanna, La garantie du droit de grève en Suisse et dans la L'Union européenne.
 - O Nr.71 Elze Matulionyte, Transatlantic GMO Dispute in the WTO: Will Europe further abstain from Frankenstein foods?
 - O Nr.72 Rolf Weder (Hrsg.), Parallelimporte und der Schweizer Pharmamarkt.
 - O Nr.73 Marc Biedermann, Braucht die EU Lobbying-Gesetze? Annäherungen an eine schwierige Frage.
 - O Nr.74 Hanspeter K. Scheller, Switzerland's Monetary Bilateralism. The episode of 1975.

ISBN-13: 978-3-905751-00-0

ISBN-10: 3-905751-00-3

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2005

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.